

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN**



**Implementación de la presupuestación por resultados en la
aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142
Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados entre
los años 2016 y 2019**

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Gestión con mención en
Gestión Pública presentada por:

FERNANDEZ NUÑEZ, Claudio Jesus

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Gestión con mención en
Gestión Pública presentada por:

SEGURA LIZANO, Jeanne Angella

DIAZ SIMEON, Mariana Irene

Asesorados por: Mgtr. Juan Pablo Silva Macher

Lima, noviembre de 2019

La tesis

Implementación de la presupuestación por resultados en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados entre los años 2016 y 2019

ha sido aprobada por:

Mgtr. Juan Carlos Pasco Herrera
[Presidente del Jurado]

Mgtr. Juan Pablo Silva Macher
[Asesor Jurado]

Mgtr. Neride Sotomarino Maturo
[Tercer Jurado]

Esta investigación está dedicada a mis padres, por su apoyo incondicional, por formarme como una persona independiente, con valores y con vocación de servicio, y sobre todo por su gran esfuerzo a lo largo de toda esta etapa universitaria. Y a mi hermana menor, para que sepa que es posible lograr todo lo que uno se propone con esfuerzo y dedicación.

Jeanne Segura

Dedico este trabajo de investigación a mi padre, mi hermana y sobre todo a mi madre quien ha velado, desinteresada y exitosamente por la prosperidad de cada uno de nosotros. Sin su motivación, guía y formación no podría ser la persona ni el profesional que espero me pueda convertir. Además, quisiera agradecer a mis familiares, amigos y compañera por su fundamental apoyo en este complicado, pero provechoso camino que transité para sentirme orgulloso de estar en el lugar en donde me encuentro actualmente y espero poder continuar.

¡Hasta la victoria siempre!

Claudio Fernández

A mis padres, por su apoyo incondicional a lo largo de mi vida, esta tesis es para ustedes. A mi familia, por su comprensión y ánimos para seguir adelante. Y a nuestros amigos, por confiar en que podíamos lograrlo.

Mariana Diaz

Agradecemos a Juan Pablo, por sus enseñanzas y transmitirnos sus experiencias, por ser un mentor en nuestro proceso de formación como gestores públicos y compartir con nosotros el objetivo de trabajar para que el Perú sea un país con igualdad de oportunidades de desarrollo para todos los peruanos y peruanas.

A la Pontificia Universidad Católica del Perú, nuestra alma mater y segundo hogar, en el que nos desarrollamos profesional y académicamente, gracias a todos los docentes con los que pudimos fortalecer nuestra formación humanística e integral.

Agradecimiento grupal

TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	2
1. Justificación.....	2
2. Problema de investigación.....	4
3. Pregunta de investigación.....	5
4. Objetivos de investigación.....	5
5. Viabilidad.....	6
6. Limitaciones.....	6
CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA.....	7
1. Alcance de la investigación.....	7
2. Enfoque de la investigación.....	7
3. Diseño de investigación: Estudio de Caso.....	8
4. Técnicas de recolección.....	9
5. Marco muestral.....	10
6. Matriz de consistencia.....	12
CAPÍTULO 3: POBLACIÓN ADULTA MAYOR.....	13
1. Población Adulta Mayor.....	13
1.1. Enfoques De Derechos Del Envejecimiento.....	13
1.2. Características De La Población Adulta Mayor.....	15
2. Población Adulta Mayor En El Perú.....	19
2.1. Envejecimiento En El Perú.....	19
2.2. Características De La Población Adulta Mayor en el Perú.....	20
CAPÍTULO 4: EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS.....	23
1. El Presupuesto por Resultados como herramienta de Gestión Pública.....	23
1.1. Presupuesto Público y el ciclo presupuestario.....	23
1.2. Orígenes y Antecedentes del Presupuesto por Resultados.....	26
1.3. ¿Qué es el Presupuesto por Resultados?.....	29
1.4. Herramientas clave del PpR.....	31

2.	La implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú	34
2.1.	La Reforma del Presupuesto por Resultados	34
2.2.	Objetivos del Presupuesto por Resultados en la Gestión Pública Peruana.....	36
2.3.	Herramientas del Presupuesto por Resultados en el Perú.....	37
2.4.	Programas presupuestales.....	39
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LA EFICACIA de la IMPLEMENTACIÓN DE La		
PRESUPUESTACIÓN POR RESULTADOS EN LA APROBACIÓN Y REVISIÓN		
DEL DISEÑO DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL DEL ADULTO MAYOR.....		
54		
1.	Programa presupuestal del adulto mayor.....	54
1.1.	Entidad rectora del PP del Adulto Mayor: MIMP	55
1.2.	Descripción del PP del Adulto Mayor	57
2.	¿Existió una sola forma de implementar la Presupuestación por Resultados en el Perú?	59
2.1.	Definición y Objetivos de la PpR.....	60
2.2.	Posturas para la implementación de la PpR.....	63
2.3.	Cambio en la rigurosidad de la aprobación de los PP	75
3.	Aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal del Adulto Mayor	81
3.1.	Actividades previas a la creación del PP del Adulto Mayor	81
3.2.	Evolución del diseño del PP del Adulto Mayor	83
3.3.	Objetivos de la implementación de la PpR en el PP del Adulto Mayor	97
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES		
101		
REFERENCIAS		
105		
ANEXO A: Guía de entrevista del MEF.....		
112		
ANEXO B: Guía de entrevista del MIMP.....		
115		
ANEXO C: Guía de Entrevista Híbridos		
121		
ANEXO D: Matriz de Consistencia		
124		
ANEXO E: Organigrama del MIMP.....		
128		
ANEXO F: Árbol de problemas.....		
130		
ANEXO G: Árbol de medios		
131		

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Evolución de los indicadores demográficos del Perú 1950-2017	3
Tabla 2: Actores clave entrevistados.....	11
Tabla 3: Integrantes de la comisión.....	41
Tabla 4: Funciones del Responsable Técnico del Programa Presupuestal.....	42
Tabla 5: Funciones del Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PP	43
Tabla 6: Conceptos para la Identificación y Cuantificación de la Población.....	46
Tabla 7: Presupuesto del MIMP dentro del Poder Ejecutivo	56
Tabla 8: Definición de PpR según entrevistados.....	60
Tabla 9: Análisis de la definición del Presupuesto por Resultados.....	61
Tabla 10: Objetivos del Presupuesto por Resultados según los entrevistados	62
Tabla 11: Análisis de los objetivos del Presupuesto por Resultados.....	63
Tabla 12: Medios, alternativas y productos 2016.....	91
Tabla 13: Medios, alternativas y productos del PP 0142	92
Tabla 14: Actividades, tareas e insumos PP0142.....	94
Tabla 15: Indicadores del PP del Adulto Mayor -2019.....	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolución de la pirámide poblacional en el Perú	19
Figura 2: Metodología de árbol de problemas.....	47
Figura 3: Metodología de causas.....	47
Figura 4: Metodología de árbol de medios.....	48
Figura 5: Matriz lógica.....	50
Figura 6: Matriz de compromisos	51
Figura 7: Programas Presupuestales del MIMP	57
Figura 8: Directores de Calidad de Gasto Público 2007 - Actualidad	65
Figura 9: Evolución del número de programas presupuestales	67
Figura 10: Evolución del Presupuesto entre los años 2000 al 2007	68

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación analizó la eficacia de la implementación de la Presupuestación por Resultados, con base en el cumplimiento de los objetivos, en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 Acceso De Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados (en adelante PP del adulto mayor). En ese sentido, el trabajo inicia con la descripción de la población adulta mayor (en adelante PAM) según el enfoque de derechos y se le caracterizará de acuerdo al contexto peruano. Luego se procede a desarrollar la herramienta del Presupuesto por Resultados (en adelante el PpR), en términos de sus orígenes, antecedentes, definiciones, objetivos y herramientas.

Luego de ello, se describe este sistema en la gestión pública peruana y se enfatiza en uno de los instrumentos que utiliza: los programas presupuestales (en adelante PP). Para ello, la tesis emplea el término el presupuesto por resultados (en adelante el PpR) haciendo referencia a la herramienta de gestión pública, mientras que cuando utilice el término la presupuestación por resultados hará referencia a la aplicación de esta metodología en el PP del Adulto Mayor.

Una vez descrita la parte teórica y contextual se procede a desarrollar el capítulo analítico, el cual aborda los siguientes subcapítulos: i) La descripción del PP del adulto mayor; ii) ¿Existió una sola forma de implementación de la PpR en el Perú?, en el cual se presentan definiciones, objetivos y posturas para la implementación de la PpR, así como el cambio en la rigurosidad en la aprobación de PP; y por último, iii) La aprobación y revisión del diseño del PP del adulto mayor, para lo cual se describen las actividades previas a su creación, la evolución del PP a nivel de diagnóstico y diseño, y se realiza un análisis del cumplimiento de los objetivos de la implementación de la PpR en la aprobación y revisión del diseño del PP del caso de estudio.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis encuentra su origen específicamente en el momento en que el equipo de investigación estudia el diseño del PP del adulto mayor y descubre la precariedad del marco lógico que se entregó para conseguir su aprobación e inicio de gestión. Esto alarmó al grupo de trabajo, debido a que las deficiencias eran críticamente evidentes desde la aprobación y rediseño del PP entre los años 2016 y 2019.

Es por el anterior motivo, que se buscó entender a mayor profundidad la situación que se encuentra alrededor de esta toma de decisiones que impulsó que, por un lado, el MIMP proponga un PP con diseño deficiente y, por otro lado, que el MEF lo apruebe y mantenga en gestión, a pesar de no acatar las recomendaciones de documentos oficiales de seguimiento que se entregan anualmente a los PP que se encuentran dentro de la PpR. Para este cometido, se propone la descripción teórica y contextual de las personas adultas mayores y de la Presupuestación por Resultados ambas aplicadas al Perú, para luego indagar en el punto en el que ambos tópicos coinciden en la gestión pública peruana, como es el caso de estudio: el PP del adulto mayor.

Así, luego de realizada la investigación de campo, se presentan hallazgos de entrevistas a las partes involucradas tanto por parte del MEF y MIMP, que permiten dar luces sobre los motivos que desembocaron en la aprobación y continuación de gestión del PP. Lo mencionado anteriormente, posee un alcance descriptivo y exploratorio, y fue realizado bajo un enfoque cualitativo, que utiliza la estrategia estudio de caso simple. Para ello, las técnicas de recolección fueron i) revisión documentaria y ii) entrevistas semiestructuradas a expertos.

Asimismo, el presente trabajo se realizó con el fin de sustentar la hipótesis: la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú fue realizada de manera ineficaz en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142. Para dicho propósito, la presente tesis se dividirá en tres grandes tópicos, el primero correspondiente a la PAM, el Presupuesto por Resultados y el análisis de la eficacia de la implementación de la Presupuestación por Resultados en la aprobación y revisión del diseño del PP del Adulto Mayor.

CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Justificación

En estos momentos, quienes estén leyendo la presente investigación y todos a su alrededor se encuentran envejeciendo. Sin embargo, no todas las personas cuentan con la posibilidad de ejercer de igual manera sus derechos de salud, seguridad económica y protección social durante su envejecimiento. El Perú no es ajeno a esta situación y de esta forma se agudiza la vulnerabilidad de las personas adultas mayores que carecen de las condiciones previamente descritas. Ante ello, el Perú al que se debe aspirar, es uno en el que todos los peruanos y peruanas cuenten con las mismas oportunidades desde el inicio de sus vidas y hasta el final de las mismas.

La presente investigación toma relevancia, ya que el mundo está experimentando un fenómeno demográfico denominado envejecimiento poblacional. Al 2017 se calcula que existen 962 millones de personas con 60 años o más, las cuales conforman el 13% de la población mundial; al 2050 esta población alcanzará los 2.100 millones de personas, y para el 2100, se tendrá 3.100 millones de personas adultas mayores en el mundo (Centro Internacional sobre el Envejecimiento, 2017). El Perú no es ajeno a este fenómeno, a fines del 2018, a nivel nacional se registraron 3'345,552 personas adultas mayores, las cuales representan el 10,4% de la población total del Perú y según las proyecciones estimadas, se esperaría que para el año 2050, dicha cifra aumente 2.3 veces su tamaño, y represente el 15,69% de la población total del Perú (Instituto de Democracia y Derechos Humanos [IDEH], 2018). Además, el envejecimiento que se encuentra atravesando la población mundial se debe al aumento en la esperanza de vida y la caída de las tasas de fecundidad y mortalidad (Naciones Unidas, 2019). En ese sentido, bajo la repercusión de este fenómeno, el Perú presenta una evolución en sus indicadores demográficos desde el año 1960 hasta el 2017, ello se puede observar en la caída de la tasa global de fecundidad de 5,17 hijos a 2,4 hijos; la reducción de la tasa bruta de mortalidad de 12,1 a 6,1; y el aumento de la esperanza de vida al nacer de 47,7 a 75,2 años (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP], 2018) (ver Tabla 1).

Tabla 1: Evolución de los indicadores demográficos del Perú 1950-2017

Indicadores demográficos	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015	2017
Tasa global de fecundidad	5,17	4,6	4,04	3,32	2,8	2,6	2,3	2,4
Tasa bruta de mortalidad	12,1	10,3	8,35	6,93	5,79	5,58	6	6,1
Esperanza de vida al nacer	47,7	51,3	55,8	60,7	65	68,5	75	75,2
% PAM de 60 años a más	5,6%	5,5%	5,6%	6,1%	7,1%	8,6%	9,7%	10,1%
% de PAM de 80 años a más	0,28%	0,29%	0,36%	0,5%	0,7%	0,98%	1,2%	1,3%

Fuente: MIMP (2018)

En consecuencia, de lo anteriormente mencionado, se ha invertido la pirámide poblacional, es decir, que el crecimiento de la PAM sea mayor respecto al crecimiento de la población total. Así, es importante señalar que el proceso de envejecimiento del adulto mayor a su vez conlleva el aumento de desarrollo de enfermedades crónicas y al aumento en la prevalencia de limitaciones funcionales, lo que tiene como consecuencia el incremento en el porcentaje de personas en situación de dependencia, es decir, que requieren ayuda externa para el desarrollo de sus actividades básicas diarias como comer, bañarse, usar el excusado o vestirse, aumentando así, las necesidades de cuidado de la población (Huenchuan, 2018). En el Perú, el número de adultos mayores que se encuentran en condición de dependencia y que por tanto requieren de servicios de cuidado es de 335 mil personas, lo cual representa el 11,4% de este grupo etario (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2018). De esta manera frente al incremento demográfico de la población adulta mayor y debido a su situación de vulnerabilidad es importante que el país actúe de manera preventiva para que este problema público no empeore y se dificulte su gestión.

En ese sentido, la contribución académica se dará a través del análisis de la eficacia de los objetivos de la implementación de la presupuestación por Resultados en la gestión pública peruana aplicado a un programa presupuestal que entrega servicios públicos a la población adulta mayor. Dicho análisis se realizará desde la teoría de gestión pública aplicada al proceso de implementación de la PpR y en la aprobación y revisión del diseño del programa presupuestal del adulto mayor en el Perú. Además, a partir de testimonios de los involucrados se contará una historia que es conocida casi solamente por los actores que la protagonizaron,

permitiendo con ello la posibilidad de contar con mayor claridad respecto al recorrido que tomó la implementación de la reforma de PpR en el Perú.

En lo que respecta a la justificación organizacional, esta investigación es relevante para las principales entidades vinculadas a la reforma de Presupuesto por Resultados y con el programa presupuestal a analizar. En primer lugar, el ente rector de la reforma de Presupuesto por Resultados es el Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] e involucra principalmente a la Dirección General de Presupuesto Público [DGPP] y bajo su cargo la Dirección de Calidad de Gasto Público [DCGP]. Por otro lado, el programa presupuestal sujeto de investigación se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en adelante MIMP, el cual mediante el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables [DVMPV], la Dirección General de la Familia y Comunidad [DGFC] y la Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM), tiene como función “supervisar y evaluar el desarrollo del proceso de implementación de la política de protección de los derechos de las personas adultas mayores” (MIMP, 2012, p. 9). De esta manera, el rol ejecutor del Programa Presupuestal 0142 recae sobre El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), el cual, bajo la dependencia del DVMPV, y mediante la Unidad de Servicios de Protección de Personas Adultas Mayores (USPPAM), es responsable de programar, conducir, coordinar, ejecutar y supervisar las acciones de prevención, promoción y protección para las PAM, en el marco de los servicios que se ofrecen (INABIF, 2018).

2. Problema de investigación

El problema general de esta investigación consiste en la ineficacia de la implementación de la presupuestación por Resultados (PpR) en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados entre los años 2016 y 2019. En ese sentido, se utilizará este programa presupuestal (PP) como caso de estudio y se trabajará desde el año 2016, debido a que fue ese el año en el que se aprobó como tal, y hasta el año 2019, ya que el equipo de investigación considerará la evolución del mismo hasta la actualidad. En el Perú, a la población adulta mayor (PAM) se le considera como un grupo poblacional invisibilizado dentro de la sociedad, principalmente porque se suele relacionar el avance de la edad con la pérdida del rol económico-social activo. Una de las formas en las que se expresa este fenómeno es por medio del cese laboral luego de la jubilación, lo que trae como consecuencia que los individuos dejen de ser económicamente productivos y por lo tanto empiezan a ser concebidos como un obstáculo para el desarrollo de las sociedades modernas. Por otro lado, el Estado peruano suele priorizar políticas públicas con foco en la primera infancia, juventud o en general en un grupo etario que no sea la PAM. Por ejemplo, en el MIMP, en lo referente a su asignación presupuestaria, el 29% corresponde al PP dirigido a los

niños, niñas y adolescentes, mientras que solo el 2% es dirigido al PP del Adulto Mayor, al año 2019 (SIAF, 2019).

Por los motivos expuestos previamente, se evidencia la urgencia de un cambio, o como mínimo la necesidad de poner sobre la mesa estas deficiencias que experimenta la PAM, para poder así analizar esta problemática y tener la posibilidad de generar alternativas de solución que aumenten la satisfacción y calidad de vida de esta población vulnerable. Es así que, la presente investigación plantea el análisis del PP 0142 desde el marco de la implementación de la PpR ya que no se estaría cumpliendo los objetivos de este sistema, al tener un inadecuado diseño el cual no presenta mejoras en los 3 años desde su aprobación.

3. Pregunta de investigación

La pregunta principal que esta investigación busca responder es ¿De qué manera la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú ha sido eficaz en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados entre los años 2016 y 2019?

De esta forma se han formulado las siguientes preguntas específicas para resolver la problemática general anterior:

- ¿Cuál es la situación actual de la Población Adulta Mayor, desde el enfoque de derechos?
- ¿En qué consiste el modelo de Presupuesto por Resultados?
- ¿Cuál es la situación actual de la Población Adulta Mayor en el Perú?
- ¿En qué consiste el modelo de Presupuesto por Resultados en el Perú, y cuáles son sus objetivos en la gestión pública peruana?
- ¿De qué manera la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú ha sido eficaz en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019?

4. Objetivos de investigación

Por su parte, en cuanto a los objetivos de este trabajo de investigación, se pretende analizar la eficacia de la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019

Así se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- Describir la situación de la Población Adulta Mayor, bajo el enfoque de derechos.

- Exponer el modelo de Presupuesto por Resultados, como nuevo paradigma del presupuesto público
- Describir la situación actual de la Población Adulta Mayor en el Perú
- Explicar la reforma del Presupuesto por Resultados dentro de la gestión pública peruana, así como los objetivos y herramientas que utiliza.
- Analizar la eficacia de la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019

5. Viabilidad

La viabilidad de la presente tesis parte del interés del equipo de investigación por desarrollar temas relacionados al presupuesto dentro de la gestión pública peruana y cómo ello incide en resolver la problemática que aqueja la población adulta mayor. Asimismo, se cuenta con el soporte de fuentes tanto primarias como secundarias acerca del tema de estudio. En lo concerniente a fuentes primarias, se realizaron entrevistas a los actores clave que participaron en la reforma de Presupuestación por Resultados en el Perú gracias al apoyo del asesor de la investigación Juan Pablo Silva, debido a que el haber sido funcionario del MEF facilitó las reuniones con representantes institucionales y ex funcionarios de entidades como el MEF y MIMP. Con respecto a las fuentes secundarias, se extrae información especializada de la biblioteca virtual y física de la Pontificia Universidad Católica del Perú, estudios publicados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], Banco Mundial [BM], Fondo Monetario Internacional [FMI], Organización de las Naciones Unidas [ONU], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Organización Mundial de la Salud [OMS], entre otros. Finalmente, se cuenta con acceso a documentos de gestión interna relacionados al tema de investigación como lo son el Anexo de Contenidos Mínimos de PP0142 y el Informe de Verificación de PP en mención.

6. Limitaciones

Cabe resaltar que debido a la falta de tiempo, presupuesto y acceso a la información pública respecto al Programa Presupuestal 0142, caso de estudio de la presente investigación, el análisis se centrará solo en la fase de formulación del programa presupuestal, lo cual incluye la revisión del diagnóstico y diseño del mismo, para luego profundizar en la aprobación y revisión del diseño de este programa presupuestal entre los años 2016 y 2019.

CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA

1. Alcance de la investigación

La investigación persigue inicialmente un alcance descriptivo, el cual busca especificar las propiedades, características y rasgos de personas, grupos, procesos o cualquier otro fenómeno que se someta a análisis, así como a recoger información sobre los conceptos o variables a los que se refiere y cabe mencionar que su objetivo no es indicar cómo se relacionan estas ideas entre sí (Hernández, Fernández & Baptista, 2010). De esta manera, la presente investigación describe en un primer momento a la población adulta mayor y luego la presupuestación por resultados, para profundizar en lo correspondiente a los programas presupuestales, según la metodología propuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En segundo lugar, la investigación tiene un alcance exploratorio debido a que el objetivo de este tipo de alcance es examinar un tema o problema poco estudiado y del cual se generan muchas interrogantes alrededor, así se indaga sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas (Hernández et al, 2010). En ese sentido, una vez realizadas las entrevistas a profundidad, la investigación pretende desarrollar un análisis sobre la implementación de la PpR en el Perú al consultar la experiencia de actores claves relacionados a esta reforma. Esto con el fin de aplicar lo recabado al Programa Presupuestal 0142 y verificar el cumplimiento de los objetivos de la mencionada reforma.

En síntesis, este estudio de caso es descriptivo porque busca identificar y describir los factores o elementos que influyen en el fenómeno estudiado; y exploratorio porque trata de conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio (Martínez, 2006).

2. Enfoque de la investigación

El enfoque a utilizar en la presente investigación es cualitativo, el cual se enfoca en comprender los fenómenos a partir de la exploración de las perspectivas de los participantes y consiste en la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación (Hernández et al., 2010). De este modo, el fenómeno a analizar en el presente estudio es la eficacia de la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados entre los años 2016 y 2019.

Asimismo, señalan que el proceso de una investigación cualitativa se divide en 5 etapas, se inicia con el planteamiento de un problema; en segundo lugar, está la revisión de literatura, la

cual sirve para justificar el planteamiento y necesidad del estudio; en tercer lugar, la recolección de datos, la cual se da paulatinamente y establece un número pequeño de casos; como cuarta fase está el análisis de datos, el cual consiste en la descripción, análisis y desarrollo de temas; y por último la fase de reporte de datos, la cual se caracteriza por ser emergente y flexible (Hernández et al., 2010). En este sentido, la investigación busca conocer las perspectivas particulares de los distintos actores claves entrevistados para luego construir una perspectiva general acerca de la implementación de la PpR que permita analizar la eficacia de la implementación de la PpR en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019.

3. Diseño de investigación: Estudio de Caso

Una vez definido el alcance y enfoque de la presente tesis, corresponde abordar la estrategia general de investigación a emplear: el estudio de caso. En primer lugar, se identificarán los criterios de selección de la estrategia, para luego presentar el concepto del estudio de caso como parte de la mencionada estrategia y su tipología. Todo ello en relación al problema de investigación, así como el estudio de caso elegido.

La literatura plantea cinco tipos de estrategias o métodos de investigación, los cuales son experimento, encuesta, análisis de archivos, historia y estudios de casos. Ante tal diversidad de métodos de investigación, Yin propone 3 criterios para elegir qué estrategia emplear: a) el tipo de pregunta de investigación, b) el control del investigador sobre la conducta actual de los eventos, y c) el foco sobre lo contemporáneo como opuesto al fenómeno histórico (1994). Tras aplicar tales criterios en la comparación de las distintas estrategias, resalta el estudio de caso, el cual está orientado “a la comprensión de un fenómeno (unidad de análisis) dentro de su propio contexto [...] abordando las complejidades del mundo real y tratando de darles un sentido” (Harrison, 2002 citado en Pasco y Ponce, 2015, p.177). Dicha estrategia resulta ventajosa cuando se presentan preguntas del tipo "cómo" o "por qué"; cuando el investigador tiene poco control sobre los acontecimientos y cuando el tema es contemporáneo (Yacuzzi, 2005). Muchas de las preguntas de tipo "¿qué?" son exploratorias o descriptivas y se contestan realizando encuestas o consultando bases de datos; mientras que las preguntas "cómo" y "por qué" son más explicativas y llevan fácilmente al estudio de caso porque tratan con cadenas operativas que se desenvuelven en el tiempo, y permiten tratar con el rastreo de procesos (George, Alexander & Bennett, 2005 citado en Yacuzzi, 2005).

Tomando en consideración lo mencionado anteriormente, se eligió el estudio de caso único al ser la estrategia más adecuada para abordar la presente investigación puesto que cumple con los 3 criterios señalados. En relación al tipo de pregunta de investigación, la tesis busca

responder a la interrogante ¿De qué manera (cómo) la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú ha sido eficaz en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados entre los años 2016 y 2019? Así mismo, respecto al control del investigador sobre el fenómeno de estudio, el equipo de investigación no posee control o poder de acción alguno sobre el proceso de aprobación ni de la revisión de diseño del programa presupuestal; ni se realizará algún tipo de experimento sobre grupos de tratamiento. Además, en lo referente a la antigüedad del problema de investigación, el caso seleccionado es contemporáneo puesto que fue aprobado en el 2016 y será analizado bajo el marco de la implementación de la PpR, el cual también es un fenómeno reciente en el Perú.

Cabe señalar que existen distintos tipos de estudios de caso. La tipología más empleada es la propuesta por Yin (1994). El autor clasifica los estudios de casos según dos variables, el número de casos, y los distintos niveles de análisis. De tal modo, los estudios de caso pueden ser simples, es decir, enfocarse en un solo, por tratarse de un caso representativo, extremo o único en su clase; o bien ser múltiples, o sea, comparar distintos casos entre sí (Yin, 1994). A su vez, estos casos, tanto simples como múltiples pueden ser estudiados de manera holística (desde una unidad de análisis simple) o de una manera integrada (desde una unidad principal y otras subunidades) (Yin, 1994). Según dicha clasificación, el presente trabajo es un estudio de caso simple con dimensión holística puesto que, se analiza un único programa presupuestal en lo correspondiente a su aprobación y revisión de diseño, en el marco de la implementación de la Presupuestación por Resultados.

4. Técnicas de recolección

En lo que respecta a la recolección de información, la investigación se basará en dos grandes fuentes: las entrevistas a profundidad y la revisión documentaria. Esto se decidió debido a que la información necesaria para el análisis de esta investigación, al ser data, principalmente, de gestión de servidores públicos no sería de fácil acceso debido al hermetismo del sector público peruano.

En ese sentido, por una parte, se realizaron entrevistas a los servidores públicos clave dentro de los dos sectores que estudia la investigación: el MIMP y el MEF. De esta manera, para este punto, las habilidades blandas del entrevistador/a juegan un papel fundamental para la obtención de información que no es de dominio público y que facilite el entendimiento de la problemática que se presenta en la investigación. En dichas entrevistas se busca fundamentalmente conocer, desde la experiencia del entrevistado(a) los factores clave que expliquen la implementación de la PpR en la gestión pública peruana. Además, por medio de la

estrategia de entrevistar a actores de ambos ministerios se procuró evitar la parcialidad en la investigación, debido a que se obtuvo información tanto de la entidad que propuso el PP 0142 como de quién debía evaluarlo (es decir, información tanto de quien es juez como de quien es parte).

Cabe señalar que las entrevistas a realizar serán del tipo semi estructurada, es decir que contarán con una parte definida de preguntas “pero con una secuenciación y formulación flexible”, y serán llevadas a cabo aplicando los siguientes criterios tales como buena preparación de la entrevista, establecimiento de confianza con el entrevistado, así como el desarrollo una conversación motivadora para este último, y que a su vez sea de provecho para el investigador (Pasco & Ponce, 2015). En este sentido, el equipo de investigación busca lograr una interacción dinámica con los entrevistados que facilite el intercambio de información provechosa para el estudio. Además, en base a las condiciones mencionadas previamente, esta técnica de entrevistas semi estructuradas conversa con el enfoque cualitativo de la tesis, en el cual, como ya se mencionó, implica condiciones más flexibles del diseño de investigación, es decir, mayor autonomía para decidir el rumbo de la investigación y la forma de recolectar la información, así como el cómo analizarla.

Por otro lado, fue fundamental el uso de la revisión documentaria como técnica de recolección de información, debido a la facilidad para detectar conceptos clave, ubicar errores de investigaciones previas para no repetirlos, así como para descubrir y conocer distintas formas de abordar el tema y la mejora del entendimiento de los datos (Hernández et al, 2010). Asimismo, esta técnica se encuentra alineada al alcance descriptivo de la investigación, ya que mediante la revisión de documentos se facilitó la contextualización de la problemática de la PpR en el Perú. Así mismo, dicha técnica, como se menciona previamente, permitirá al equipo de investigación poder obtener información del Estado peruano, debido al acceso público de la misma. En ese sentido, se utilizará como fuente diversos documentos de gestión pública como lo son el Anexo N° 2 del PP 0142 Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal, el Informe de Verificación de Contenidos Mínimos de un Programa Presupuestal, Directivas Ministeriales del MEF y MIMP e información recabada en sistemas de información pública tales como Consulta Amigable, Portal de Transparencia, entre otros.

5. Marco muestral

La muestra, en el proceso cualitativo, considera a determinados grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etc., sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea estadísticamente representativo del universo o población que se estudia Flick 2013, Creswell 2013, Savin-Baden y Major 2013 y Miles y Huberman 1994 en Hernández

et al., 2010). En ese sentido, para la obtención de la información primaria, se tomará la palabra de expertos que han tenido experiencia en el proceso de la reforma de la Presupuestación por Resultados en el país y, como se mencionó en los apartados anteriores se realizará entrevistas a profundidad a servidores públicos vinculados al proceso de aprobación y revisión del diseño de los programas presupuestales de manera general, y del PP 0142 en particular. Así, se elaboró una guía de entrevistas para aquellos funcionarios más relacionados a la implementación de la PpR y por ende a la aprobación y revisión de diseño de programas presupuestales (Ver Anexo A), una guía de entrevistas para aquellos funcionarios encargados de la elaboración y gestión del Programa Presupuestal 0142 (Ver Anexo B) y por último otra guía de preguntas mixta para actores híbridos respecto de las dos posturas anteriores (Ver Anexo C). En ese sentido, se elaboró una tabla resumen en donde se detalla a aquellas personas entrevistadas de acuerdo a la clasificación antes mencionada (ver Tabla 2). Cabe mencionar que otorgaron su consentimiento informado para el uso de las entrevistas en el cuerpo de la investigación.

Tabla 2: Actores clave entrevistados

Ministerio de Economía y Finanzas	
Juan Pablo Silva	Director de Calidad de Gasto Público (2010 - 2011)
Jorge Mesinas	Director de Calidad de Gasto Público (2011 - 2014)
Gabriela Carrasco	Directora de Calidad de Gasto Público (2014-2016)
José Luis Paco	Director de Calidad de Gasto Público (2016 - 2017)
Zoila Llampén	Directora de Calidad de Gasto Público (2017- Act.)
Carlos Ricse	Jefe de equipo implementador del Presupuesto por Resultados en la DGPP en el año 2007.
Jessica Niño de Guzmán	Especialista de Salud en la DCGP en el MEF
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	
Libia Guerrero	Especialista en Gestión por Resultados
Joonior Pérez	Especialista PAM
Híbridos	
Diego Rossineli	Sectorista del PP 0142 en el 2015
Omar Narrea	Coordinador de la Unidad de Evaluación del MEF

En relación a la información secundaria, como se ha descrito previamente, esta se obtuvo a partir de la revisión documentaria de las bibliotecas de la Pontificia Universidad Católica (PUCP), la Biblioteca Nacional y de las bibliotecas personales de los investigadores. Asimismo, se revisó la información disponible por internet del Instituto Nacional de Estadística e Informática Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). El resto de las fuentes complementarias han sido los estudios publicados en libros y artículos de investigación cuyas referencias se encuentran en la bibliografía del presente trabajo. Como ya hemos señalado al principio, se ha utilizado de modo especial la producción teórico conceptual referida a Presupuesto por Resultados y Población Adulta Mayor.

6. Matriz de consistencia

En este apartado se procederá a realizar un resumen del planteamiento de la investigación mediante la matriz de, la cual ayudará al lector a entender el orden del presente documento (Ver Anexo D).

CAPÍTULO 3: POBLACIÓN ADULTA MAYOR

1. Población Adulta Mayor

La presente investigación propone evaluar la implementación de la reforma de la Presupuestación por Resultados en entidades públicas peruanas, tomando como caso de estudio al Programa Presupuestal 0142: Acceso de personas adultas mayores a servicios especializados. El desarrollo del marco teórico empezará por el resultado que busca alcanzar el caso de estudio seleccionado, la población adulta mayor, de ahora en adelante PAM.

1.1. Enfoques De Derechos Del Envejecimiento

Al abordar temas sobre la PAM, los distintos autores suelen hacer una diferenciación entre los conceptos de vejez y envejecimiento.

El concepto de “vejez” está compuesto por tres tipos de edades interrelacionadas entre sí: la edad cronológica, la edad fisiológica y la edad social. En primer lugar, la edad cronológica refiere al número de años que una persona ha cumplido, en la vejez tradicionalmente este tipo de edad se da a partir de los 60 o 65 años en adelante, dependiendo de las sociedades; y está relacionada con la ley de edad para la jubilación. En segundo lugar, la edad fisiológica, se basa en el estado funcional del cuerpo, según el cual -independientemente de la edad cronológica - el adulto mayor podría ser débil o enfermizo, así como vital y vigoroso (2018). Finalmente, la edad social hace referencia a una construcción social que se basa en actitudes y conductas que se consideran adecuadas a la edad cronológica, desde la percepción de la sociedad y de la propia persona adulta mayor (Matsuda, 2018, pp. 25-26).

De este modo, llegar a la vejez significa mucho más que cumplir años y presentar cambios en el funcionamiento del cuerpo, sino que también implica la autopercepción y percepciones de la sociedad acerca del individuo como parte de la PAM. Cabe resaltar que la vejez es una de las etapas del ciclo de vida, la cual no implica necesariamente el ingreso a una etapa terminal, sino que es parte de un proceso donde el individuo continúa dialogando con la sociedad, al igual que como lo hace en etapas anteriores. En este sentido, la vejez, al igual que el resto de etapas de la vida, posee su propio conjunto de normas, roles, expectativas y status, por lo que no tendría por qué ser una etapa de exclusión social en sí misma (Aranibar, 2001).

En lo concerniente a envejecimiento, existe gran variedad de autores que coinciden en la división de éste, en dos dimensiones: el envejecimiento poblacional, es decir el que experimenta la población en su conjunto; y el envejecimiento individual o aquel que viven las personas. A continuación, se desarrollarán estos dos tipos de envejecimiento.

Por un lado, Huenchuan y Rodríguez- Piñero (2010) definen al envejecimiento de la población como el aumento de la proporción de personas de edad avanzada (60 años y más) con respecto a la población total debido a la disminución de tasas de fecundidad y mortalidad. Además, señalan que los países que ya están envejecidos o están en proceso de estarlo, se debaten entre valoraciones positivas o negativas acerca de la PAM respecto a su relación con el desarrollo de la sociedad. Cada valoración conlleva una interpretación de la vejez distinta: la primera concibe a las PAM como una prioridad débil en el esfuerzo de desarrollo de la sociedad ya que no son capaces de contribuir a este, ni tampoco de beneficiarse del mismo, de esta forma, son vistas como meritorias de iniciativas especiales en el contexto de la escasez de recursos (Huenchuan & Rodríguez- Piñero 2010). Esta perspectiva ignora el hecho de que la PAM sí es capaz de; por un lado, ejercer contribuciones tanto en tiempo como en dinero, por ejemplo, al cuidar a los nietos o al aportar cierta cantidad de dinero de su pensión a los gastos del hogar y, por otro lado, de beneficiarse de las acciones del Estado a través de los servicios de salud o sistemas de pensiones, por ejemplo (2010). La segunda postura percibe a las PAM como un impedimento para el desarrollo, por su condición de dependencia económica, son vistas como portadoras de creencias y valores tradicionales resistentes a los cambios compatibles con la modernización y el crecimiento económico (2010). Mientras que la tercera considera a las PAM como recurso en el proceso de desarrollo y como una fuerza de trabajo de reserva. Finalmente, la cuarta perspectiva concibe a las PAM como víctimas potenciales de la modernización, ya que su estatus desciende con el desarrollo (2010). Las posturas descritas se oponen rotundamente y se solo se enfocan en la relación de la PAM con el sistema económico y productivo, lo cual ignora por completo que la PAM como grupo de personas, capaz de desenvolverse en entornos sociales y familiares y no solo el entorno productivo. Esta óptica ignora el hecho de que la PAM puede convivir en un sistema productivo moderno con cambios tecnológicos y diferentes requerimientos en el mercado laboral, en el sentido que este grupo poblacional siempre ha tenido que enfrentarse a variaciones de este tipo a lo largo del tiempo, es decir, los cambios o innovaciones que se dieron veinte años atrás fueron igual de disruptivos para la PAM de esa época, que como lo son los actuales para la PAM contemporánea.

Por otro lado, también existen diversos enfoques que abordan el proceso de envejecimiento de las personas. Sin embargo, para fines de esta investigación, resulta pertinente conceptualizar el enfoque de derechos, el cual propone cambiar el punto de partida en el que existen personas con necesidades que deben ser asistidas, por aquel en el que las personas son sujetos de derechos, lo cual genera una obligación al Estado y al resto de la sociedad, en lo concerniente al respeto y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de la PAM. Como se ha presentado en las distintas teorías de los enfoques de abordaje

del envejecimiento, la concepción predominante ha sido la construcción de la vejez como una etapa con diferentes tipos de carencias: económicas, expresadas en problemas de ingresos; físicas, manifestadas como la falta de autonomía; y sociales; ante la ausencia de roles activos en la sociedad. Esta perspectiva alienta a conciliar las necesidades e intereses de todos los grupos de la sociedad donde cada persona, independientemente de su edad, tenga una función activa que desempeñar. A su vez, la PAM se consolida como un nuevo sujeto social, y por tanto agente y autónomo, que reclama un tratamiento particular en razón de su edad (Huenchuan & Rodríguez- Piñero, 2010). En este sentido, el enfoque de los derechos supone un cambio paradigmático, ya que promueve el empoderamiento de la PAM en una sociedad integrada, en la cual las personas mayores son sujetos de derecho, y no meros beneficiarios, y, por consiguiente, poseen tanto garantías como responsabilidades respecto de sí mismos, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones (Huenchuan & Rodríguez- Piñero 2010).

Tras haber expuesto los principales enfoques del envejecimiento, se decidió analizar a la PAM desde el enfoque de los derechos, puesto que propone el goce de los mismos y el cumplimiento de responsabilidades de la PAM como un sujeto de derecho activo con las mismas oportunidades dentro de la sociedad. Cabe recordar que esta investigación emplea el concepto de vejez planteado inicialmente, el cual la define más allá de la frontera etaria comúnmente aceptada, permitiendo reconocer su diversidad. En este sentido, Aranibar (2001) señala que la PAM está conformada por un grupo muy heterogéneo de personas, ya que cada una tiene su propia y exclusiva biografía, donde coexisten diferentes experiencias según clase social, etnia, género, área de residencia, estado de dependencia, discapacidad, etc. No obstante, en el siguiente apartado se pretende señalar algunas de las características principales que suelen presentarse al llegar a esa etapa del ciclo de vida, independientemente de variables como lugar de residencia o nivel socioeconómico de la PAM.

1.2. Características De La Población Adulta Mayor

El presente apartado toma como referencia dos dimensiones de las cuatro del Índice de Calidad de Vida en la Vejez de la Pontificia Universidad Católica de Chile, de manera que la PAM puede ser caracterizada a partir de las condiciones físicas y de salud y las condiciones materiales, éstas últimas hacen referencia al nivel de ingresos y necesidades económicas (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2017). Cabe recalcar que no se realizará hincapié en las dos dimensiones restantes del Índice en mención (relaciones afectivas y bienestar subjetivo) debido a que el equipo de investigación considera que las dos primeras dimensiones mencionadas cuentan con mayor relevancia para el análisis del sujeto de investigación (el PP del Adulto del Mayor) que las dos dimensiones restantes. Asimismo, en relación con el enfoque de

derechos del envejecimiento, las dos dimensiones que se abordarán se asocian con los derechos a la salud, derechos de seguridad económica y protección social, los cuales se ven vulnerados, poniendo a la PAM en una situación de riesgo. A continuación, se presentará las principales características de la PAM a fin de evidenciar lo anteriormente afirmado.

Se iniciará presentando los cambios fundamentales relacionados a las condiciones físicas y de salud de la PAM. Llegada la vejez, las funciones de movimiento se van perdiendo, la masa muscular tiende a disminuir con la edad, lo que puede estar asociado con el deterioro de la fuerza y la función musculoesquelética lo que se refleja en la disminución de la velocidad de la marcha, es decir, del tiempo que le toma a la persona andar una distancia determinada, por ejemplo (OMS, 2015). Con respecto a las funciones sensoriales, a menudo se presenta la disminución de la visión y la audición, aunque este deterioro se vive de manera diferente según cada persona. La hipoacusia o sordera en la vejez interfiere con la comprensión de una conversación normal, comúnmente se equipara la dificultad para comprender el habla con deficiencia intelectual, lo que a menudo provoca que la persona se retraiga, contribuyendo al aislamiento social de la PAM. Con la edad también se produce la disminución de la visión, y existen diferencias considerables entre los individuos, producto de cada perfil genético y la influencia del entorno. Estos cambios tienen implicaciones importantes en la vida cotidiana de las PAM al limitar la movilidad, aumentado el riesgo de caídas y accidentes, al afectar las interacciones interpersonales y desencadenar depresión y al convertirse en un obstáculo para acceder a información y a los medios sociales (OMS, 2015). Como se ha mencionado anteriormente, estos cambios en las funciones de movimiento y sensoriales, inciden de manera directa y cotidiana en la vida de la PAM, por lo que es fundamental identificarlas dentro de las características de este grupo objetivo.

Con respecto a las funciones cognitivas en la vejez, es común que falle un poco la memoria y disminuya la velocidad de procesamiento de la información. Sin embargo, aunque el envejecimiento está asociado con una menor capacidad para hacer frente a tareas complejas que requieren atender varias cuestiones al mismo tiempo, la capacidad para mantener la concentración permanece igual. Del mismo modo, si bien se da una menor capacidad de aprender y dominar tareas que implican integrar distintos elementos de la memoria, ello no incide en la memoria sobre los hechos, el conocimiento de las palabras y los conceptos, la memoria relacionada con el pasado personal y la memoria procedimental como, por ejemplo, la habilidad para conducir. Cabe señalar que las diferencias individuales en la disminución de las funciones cognitivas asociadas a la edad dependen de factores como la situación socioeconómica, el estilo de vida, la presencia de enfermedades crónicas y el uso de medicamentos (OMS, 2015). Lo anteriormente descrito permite concluir que la PAM no es

inútil ni tiene problemas cognitivos intrínsecos a su edad, si no que por el contrario presenta capacidades que posibilitan su permanencia o reinserción en los entornos sociales y productivos como el mercado laboral; además se identifica la existencia de oportunidades para intervenciones públicas preventivas en lo referente a la salud para la PAM.

Además de la disminución de las funciones descritas, las enfermedades que más padece la PAM son hipertensión, diabetes, enfermedades cardíacas y pulmonares, las cuales son enfermedades crónicas; este tipo de afecciones son la causa del 75% de las muertes en la región; y el envejecimiento de la población es responsable de alrededor del 15% del aumento en la carga total de mortalidad y morbilidad atribuible a las enfermedades crónicas entre 2006 y 2016 (Gakidou et al. 2017 en Aranco, Stampini, Ibararán y Medellín 2018). Así mismo, es común que las PAM padezcan de varias enfermedades crónicas al mismo tiempo, a ello se le denomina multimorbilidad, y puede provocar interacciones entre los tratamientos y medicamentos recetados para diferentes afecciones de la misma persona. Pese al gran número de PAM con multimorbilidad, la mayoría de sistemas de salud no brindan una atención integral; por el contrario, la atención suele centrarse en una sola afección y con frecuencia contradice los tratamientos recomendados para otras afecciones. Como resultado, es posible que la suma de los efectos individuales provenientes de las afecciones, sea menor al impacto de la multimorbilidad en el funcionamiento, la calidad de vida y el riesgo de mortalidad (OMS 2015). En este sentido, cabe afirmar que las condiciones de salud están parcialmente influenciadas por las condiciones económicas o materiales, las cuales se expondrán a continuación.

El segundo aspecto a considerar son las condiciones materiales, entendidas como nivel de ingresos y necesidades económicas; las cuales garantizan la seguridad económica de la PAM; a su vez, las condiciones materiales permiten a la PAM acceder a servicios de salud y cubrir sus necesidades, sobre todo en el contexto de la disminución de su capacidad para generar ingresos. De este modo, la seguridad económica en la vejez puede provenir de diversas fuentes como las pensiones, las prestaciones del seguro social, rentas, activos y transferencias intergeneracionales, entre otros. Asimismo, con respecto al nivel de pobreza, al 2015 se ha registrado que el 12% de la PAM en América Latina y el Caribe se encuentra en condición de pobreza extrema. Ante este tipo de situaciones en las que la PAM no han generado derechos de jubilación y, por tanto, no les corresponde una pensión contributiva, los Estados otorgan pensiones no contributivas a fin de garantizar el derecho de protección social, de ese modo buscan contribuir en la satisfacción de las necesidades básicas de la PAM que no generan ingresos suficientes (OMS, 2015). Dentro las condiciones materiales, también se incluye la afiliación a un sistema de salud, en este punto, el nivel socioeconómico es determinante, las PAM de los países con ingresos bajos señalan que lo motivos para no acceder a los servicios de

salud, son la incapacidad para pagar la consulta, incapacidad para pagar el transporte, o sentían que no estaban tan enfermas (OMS, 2015).

El desarrollo de enfermedades crónicas y el aumento de limitaciones funcionales durante la vejez, tiene como consecuencia un incremento en el porcentaje de personas en situación de dependencia, es decir, personas que requieren ayuda externa para el desarrollo de sus actividades diarias. Una persona se encuentra en situación de dependencia cuando no es capaz de llevar a cabo, en forma autónoma, al menos una actividad básica de la vida diaria (ABVD), por ejemplo, comer, bañarse, usar el excusado o vestirse. Cabe resaltar que la temporalidad de esta situación de dependencia es a largo plazo y posee pocas expectativas de recuperación, por lo que no se incluiría a aquellas que por un accidente no pueden realizar alguna ABVD, ya que esta situación cambiaría cuando se recupere. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la definición de dependencia depende del contexto, el cual puede brindar instrumentos y oportunidades para garantizar la autonomía funcional. Una persona ciega, por ejemplo, aunque presenta la limitación funcional visual, puede ser completamente autónoma en el desarrollo de sus ABVD y, por lo tanto, no encontrarse en situación de dependencia (Arauco et al., 2018, p. 24). La identificación de esta característica es relevante pues los servicios de cuidado a los que tendría que acceder la PAM en esta situación consisten en el acompañamiento de una persona (cuidador) que asista a la PAM en realización de las ABVD, lo cual representa un servicio distinto al ofertado por el sistema de salud tradicional. En esta línea, el aumento de la condición de dependencia implica una mayor demanda de servicios de cuidado de largo plazo; y en ausencia de programas de cuidado implementados por el Estado en el contexto de sus políticas de inclusión social, estos servicios pueden ser provistos por las familias, o bien adquiridos en el mercado. Sin embargo, ambas posibles fuentes de cuidados presentan problemáticas. Por un lado, existe una disminución de la capacidad de las familias de proveer los servicios de cuidado debido a la transformación de las estructuras familiares como consecuencia de dos tendencias en específico: la reducción del tamaño familiar y la creciente participación laboral de las mujeres. Por otro lado, el acceso a servicios de cuidado en el mercado es limitado, debido a los niveles de pobreza y vulnerabilidad económica de la PAM y dificultades del mercado de seguro privado para ofrecer soluciones viables (Aranco et al., 2018, p. 25).

Habiendo presentado la parte teórica en un inicio, se procederá a continuar con la parte contextual de este estudio, la cual empezará con la caracterización del envejecimiento de la población adulta mayor, en términos demográficos, de salud y económicos en el Perú. Para

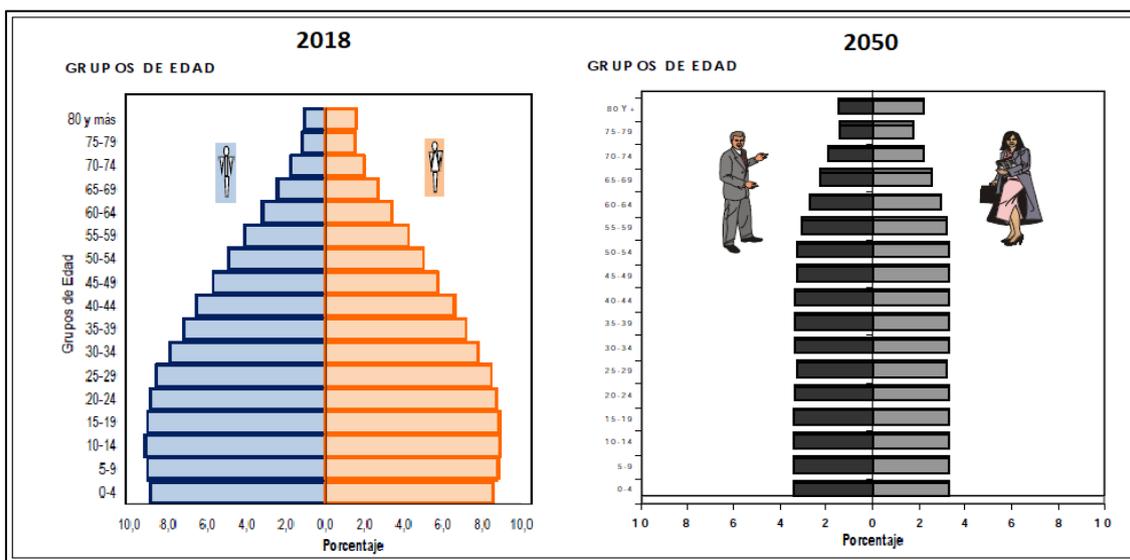
luego, detallar lo correspondiente a la reforma de la Presupuestación por Resultados dentro de la política presupuestaria peruana.

2. Población Adulta Mayor En El Perú

2.1. Envejecimiento En El Perú

Según el INEI, a fines del 2018, a nivel nacional se registraron 3'345,552 personas adultas mayores, las cuales representan el 10,4% de la población total del Perú (IDEH, 2018). Según las proyecciones estimadas, se esperaría que para el año 2050, dicha cifra aumente 2.3 veces su tamaño, logrando alcanzar 8'007,000 personas aproximadamente considerando una hipótesis alta, de esta forma, la PAM representaría el 15,69% de la población total del Perú, las defunciones aumentarán como consecuencia del envejecimiento de la población, produciéndose un aumento de las personas mayores de 65 años, mientras que los nacimientos irán progresivamente disminuyendo a lo largo del periodo de proyección (INEI, 2001) (ver Figura 1).

Figura 1: Evolución de la pirámide poblacional en el Perú



Fuente: INEI (2019)

En línea con lo anterior descrito, para el año 2017 de la población total de adultos mayores, el 16.7% se encontraba afectada por la pobreza monetaria. Este índice mide la proporción de pobres como porcentaje del total de la población adulta mayor considerando como pobres a aquellas personas residentes de hogares cuyo gasto por persona es insuficiente para adquirir la canasta básica de alimentos y no alimentos, lo que incluye gastos en la vivienda, el vestido, la educación, la salud, el transporte, entre otros gastos necesarios (INEI, 2018). En ese sentido, este porcentaje de población adulta mayor tiene mayor nivel de dificultades para su propio desarrollo e incluso supervivencia en la sociedad al no tener oportunidad de alimentarse

adecuadamente ni de acceder a servicios básicos de salud. Los cambios demográficos que se están produciendo en nuestras sociedades y las desigualdades en las oportunidades y acceso a derechos básicos requieren una revisión de los planteamientos vigentes: las reformas sociales, económicas y políticas que el proceso de envejecimiento exija, no se deben fundamentar en las implicaciones que el aumento del volumen de población mayor de 65 años tendrá en la sociedad, la perspectiva debe partir con que el envejecimiento de la población conlleva un cambio en la estructura de edades, de tal manera que las necesidades que en el pasado eran prioritarias socialmente, como la educación de los niños y jóvenes, en el futuro podrían reducirse debido a que el volumen de población joven descenderá, por lo que los estados deben preocuparse desde ya por responder las necesidades demandadas por la población anciana (Lorenzo, 2004).

2.2. Características De La Población Adulta Mayor en el Perú

Tal como se señaló anteriormente, la presente investigación toma como referencia dos dimensiones de las cuatro presentadas en el Índice de Calidad de Vida en la Vejez de la Pontificia Universidad Católica de Chile para describir a la PAM del Perú a partir de las condiciones físicas y de salud y las condiciones materiales, éstas últimas hacen referencia al nivel de ingresos y necesidades económicas (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2017).

En primer lugar, en cuanto a las funciones sensoriales, específicamente la visión, según el INEI el 19% de la PAM recibió un diagnóstico de cataratas por un oftalmólogo al 2016, cabe mencionar que este diagnóstico también reflejó algunas diferencias presentes en la sociedad ya que era un 50% aproximadamente más probable que una persona adulta mayor reciba este diagnóstico si es que pertenecía a un área urbana y si estaba dentro del quintil superior de riqueza (INEI, 2016). Este ejemplo es representativo ya que muestra las desigualdades de la población que vive en áreas rurales con mayores niveles de pobreza ante la atención de cualquier enfermedad, quienes tienen ingresos más altos o residen en un área urbana tienen mayor acceso al diagnóstico y, en consecuencia, mayor posibilidad de que la afección sea tratada. Dicho de otro modo, las variables como lugar de residencia y nivel de riqueza, condicionan el acceso a servicios de salud en el país. Por otro lado, con respecto a la presencia de enfermedades como la hipertensión y diabetes, las cuales son las principales causas de muerte en la región, se conoce que en el Perú el 27,7% de la PAM ha sido diagnosticada con hipertensión arterial y 9% fue diagnosticada con diabetes (INEI, 2016). Frente a estas cifras de personas diagnosticadas, lo esperado es que inicien el tratamiento de las enfermedades crónicas; sin embargo, no es el caso en cuestión, el 63% de la PAM que no se somete a ningún tratamiento, indica que el motivo principal es la insuficiencia de recursos (INEI, 2016). Así, se observa que el patrón mundial presentado en la parte teórica se repite a nivel nacional: no basta

con que la PAM esté asegurada a un sistema de salud, si es que otras condiciones no propician que acuda a las consultas especializadas y cumpla el tratamiento de su enfermedad hasta su fin.

En segundo lugar, describiremos las condiciones materiales de la PAM en el Perú la cual se ve reflejada en el nivel de ingresos y necesidades económicas, según lo mencionado por Aranco, se puede observar que al 2017 el 22% de la PAM se encontraba en condición de pobreza extrema o moderada (Aranco et al., 2018). Ante esta tasa, el sistema de pensión y jubilación se torna sumamente importante teniendo en cuenta que la mayoría de la PAM, llegada esta etapa, deja de realizar actividades productivas que le generen ingresos. En el Perú, se puede mencionar que solo el 37,0% de la población adulta mayor está afiliado a un sistema de pensión, considerando que el 19,9% está afiliado a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y que el 9,9% de afiliados corresponde a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (INEI, 2019), quedando un 63% de la PAM sin un respaldo económico. Esto influye en el nivel de asistencia en salud y cuidados al que pueden acceder, y obliga en muchos casos a que la PAM siga trabajando hasta edades avanzadas con el único propósito de cubrir sus necesidades económicas. En una investigación liderada por EsSalud se registró que el 20% de la PAM aún trabaja, además se ha registrado que el 56,1 % de la PAM pertenece a la Población Económicamente Activa (INEI,2018 citado en MIMP, 2018), lo cual significa que más de la mitad de esta población se encuentra trabajando o buscando empleo activamente.

Otro punto a considerar dentro de las condiciones materiales es la afiliación a un seguro de salud. Del total de la población adulta mayor de 60 y más años de edad, el 81,7% tiene acceso a algún seguro de salud. En ese sentido, el Seguro Integral de Salud (SIS) concentra al 42,1% de adultos mayores, luego el 34,0% tiene acceso al Seguro Social de Salud (EsSalud), quedando solo un 5,6% de personas adultas mayores para los otros sistemas de prestación de seguros privados o de las Fuerzas Armadas y Policiales (INEI, 2019). Sin embargo, como se había adelantado anteriormente, no basta con que la persona tenga acceso a atenderse en un centro de salud y sea diagnosticada; sino también es necesario tener la capacidad para seguir al pie de la letra los tratamientos recetados. Ante esto, se encontró que el 63% de la PAM no cumple con el tratamiento de las enfermedades crónicas por no contar con suficientes recursos económicos, debido a que los sistemas de aseguramiento en salud cubren parcialmente el tratamiento o debido a que la enfermedad es muy costosa al ser el tratamiento de por vida (MIMP, 2018). Los resultados obtenidos, indican que las características de salud y materiales están estrechamente relacionadas entre sí, así como también tienen influencia sobre los derechos de salud y económicos.

El número de PAM en condición de dependencia a nivel nacional asciende a 343, 000, representando el 11,4% de este grupo poblacional (Aranco et al., 2018). En este contexto la familia y redes de apoyo familiar constituyen una fuente importante de soporte y cuidado en la vejez; sin embargo, es alarmante que el 16 % de las PAM mayores de 80 años en el Perú vivan solas y que otro 16% vivan solo con su cónyuge (MIMP, 2018). En ese sentido, podemos concluir que ante las necesidades anteriormente mencionadas es necesario que el Estado pueda proveer de servicios a la población adulta mayor de manera efectiva, tal que se pueda contrarrestar esta situación de vulnerabilidad y brindar una calidad de vida digna a la PAM.

CAPÍTULO 4: EL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Ahora bien, una vez descrita la situación de la población adulta mayor tanto de manera teórica como contextual, corresponde exponer el modelo del Presupuesto por Resultados, lo cual sentará la base para el desarrollo de la sección analítica de la presente investigación, en la cual se analizará la eficacia de la implementación de la PpR en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019.

1. El Presupuesto por Resultados como herramienta de Gestión Pública

Este capítulo inicia presentando el concepto de presupuesto público y su importancia dentro de la gestión pública, así como el ciclo presupuestario en el país; en segundo lugar se aborda la PpR, el contexto que dio origen a este modelo en la gestión pública, su definición y las herramientas que propone; en tercer lugar se aterriza el modelo del PpR en el Perú, los orígenes y la normativa que lo regulan, la definición, los objetivos de su implementación y las herramientas que se utilizan en el país; en cuarto lugar se desarrolla una de éstas herramientas, los programas presupuestales, para ello se brindará la definición de la misma, el contexto en el que aparecieron en el Perú, además de la metodología que implica, los actores involucrados en la creación de un nuevo PP, y los procesos de aprobación y revisión del diseño de uno.

1.1. Presupuesto Público y el ciclo presupuestario

Antes de abordar modelo de Presupuesto por Resultados, es preciso definir qué se entiende por presupuesto y en específico el rol que éste representa en la gestión pública. Según lo mencionado por Marcel, el presupuesto -en general- es una herramienta estructurada en base a procesos diseñados para generar decisiones de asignación de recursos, en plazos limitados de tiempo (Marcel, 2009). Esta definición, sin embargo, resulta incompleta si lo que se desea es entender el presupuesto público, y es que presupuestar en el sector público es diferente de presupuestar en el sector privado. La principal diferencia en el sector público es la ausencia de una utilidad neta monetaria a conseguir, y la presencia de una fuente de financiación compartida y limitada (Fölscher, 2007). El presupuesto público, por lo tanto, ocurre en un entorno de tensiones políticas en el que diferentes objetivos públicos compiten por una parte de los fondos limitados disponibles sin que exista un criterio objetivo para su elección, como la contribución a las ganancias en el sector privado; a diferencia de éste último, en el sector público no se presenta el incentivo para mantener los costos bajos a fin de maximizar el beneficio, el rendimiento es difícil de medir y los sistemas de sanción y recompensa suelen tomar bastante tiempo (Fölscher, 2007).

Una vez sentadas dichas diferencias, se puede definir al presupuesto público como “el instrumento que expresa el compromiso del gobierno de lo que va a ejecutar en términos financieros, en un periodo determinado, de acuerdo a las prioridades de la sociedad” (Alvarado & Morón, 2008, p. 22). Esta definición deja de lado la visión macro del presupuesto que lo considera un mero instrumento de manejo fiscal, para considerarlo como una herramienta que además de servir de puente entre la sociedad civil y el Estado, es “un instrumento de rendición de cuentas donde se sinceran las acciones concretas a ejecutarse, los indicadores del desempeño de estas acciones y las metas a alcanzar” (Alvarado & Morón, 2008, p. 23). Estas dos perspectivas de presupuesto público orientada a la población se hace presente en la gestión pública peruana como se detallará a continuación.

El presupuesto público en el Perú se rige bajo la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, la cual lo define como:

el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector (Ley N° 28411, 2004, p. 5).

Adicionalmente, la normativa plantea 16 principios para el Sistema Nacional de Presupuesto, algunos de ellos son, el equilibrio fiscal, entendido como la preservación de la sostenibilidad responsabilidad fiscal; la orientación a la población, es decir que el proceso presupuestario se orienta al logro de resultados a favor de la población y de mejora en las condiciones de su entorno; la calidad del presupuesto, que consiste en la realización del proceso presupuestario bajo los criterios de eficiencia asignativa y técnica, equidad, efectividad, economía, calidad y oportunidad en la prestación de los servicios; la programación multianual, consiste en que el presupuesto público posee una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN); y evidencia, que establece que las decisiones en el proceso presupuestario orientadas a la financiación y ejecución de políticas públicas, se basan en la mejor evidencia disponible y pertinente (Ley N° 28411, 2004).

En cuanto al ciclo presupuestario en el Perú, se encuentra conformado por cinco etapas: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, las cuales se retroalimentan anualmente, debido a que el presupuesto público tiene vigencia de un año (Ley N° 28411, 2004).

En primer lugar, la fase de fase de programación multianual presupuestaria, en adelante programación, es la etapa inicial en la que se establece la Asignación Presupuestaria Multianual (APM), la cual es el límite máximo de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada Pliego presupuestario. Dicha APM es definida por el MEF, a través de la DGPP en función de los siguientes factores: i) ingresos de todas las fuentes de financiamiento que se prevea recaudar o percibir durante el ejercicio, ii) reglas fiscales aprobadas, iii) prioridades de política a nivel de resultados, productos u objetivos estratégicos institucionales, articulados con el SINAPLAN, iv) criterios específicos de programación tales como costos unitarios, metas de cobertura, entre otros y v) eficacia, efectividad y calidad de los servicios establecidos para el logro de resultados y objetivos de política (Ley N° 28411, 2004).

En segundo lugar, la fase de formulación, es la desagregación de la APM en todos los niveles de los clasificadores presupuestales. En esta fase se determinan las metas y se consignan las cadenas de gasto y las respectivas fuentes de financiamiento. Para ello, los pliegos distribuyen la APM del año 1 considerando cada uno de los Clasificadores de Ingresos y Gastos, de conformidad con i) las prioridades de resultados de política nacional; y ii) las prioridades institucionales de acuerdo con las competencias y funciones de la Entidad, en ambos casos, se articula con el SINAPLAN. En la presente fase, el pliego debe maximizar eficiencia en la provisión de los servicios y logro de resultados priorizados, tomando en consideración los gastos de funcionamiento de carácter permanente, como es el caso de las planillas del personal; las obligaciones; los bienes y servicios necesarios para el logro de los objetivos; el mantenimiento de la infraestructura; y, el gasto de capital, priorizando la continuidad de las inversiones que se encuentren en ejecución, y que contribuyan al logro de resultados priorizados (Ley N° 28411, 2004).

En tercer lugar la fase de aprobación se presenta el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público que contiene una parte normativa que regula aspectos exclusivamente vinculados a la materia presupuestaria y está acompañado de la documentación complementaria siguiente: Exposición de Motivos, Información del presupuesto de los Pliegos del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, Información de los ingresos para los Pliegos del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, . Anexo de Subvenciones para Personas Jurídicas para el Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales y Cuotas Internacionales para el Gobierno Nacional (Ley N° 28411, 2004). Así Las Leyes de Presupuesto del Sector Público, aprobadas por el Congreso de la República, así como los demás presupuestos constituyen el total del crédito presupuestario, que comprende el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal (Ley N° 28411, 2004).

En cuarto lugar, la fase de ejecución, se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal, período en el que se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público. Dichos créditos se destinan, exclusivamente, a la finalidad para la que hayan sido autorizados en los presupuestos Cabe resaltar que DGPP realiza el control presupuestario, el cual consiste en el seguimiento de los niveles de ejecución de gastos respecto a los créditos presupuestarios autorizados (Ley N° 28411, 2004).

En quinto lugar, la fase de evaluación, es el análisis sistemático y continuo del desempeño en la gestión del presupuesto y en el logro de los resultados prioritarios y objetivos estratégicos institucionales, con el objetivo de contribuir a la calidad del gasto público. La presente fase comprende el seguimiento y la evaluación del presupuesto; es decir, el ejercicio priorizado de análisis de las relaciones entre recursos-insumo-producto-resultado, a través de la medición de indicadores de desempeño (seguimiento); y análisis de la efectividad de las intervenciones respecto del resultado esperado, de la eficiencia asignativa, de la eficiencia en la provisión de los servicios, y de la eficiencia de los procesos de soporte críticos (Ley N° 28411, 2004).

Finalmente, se tiene que la DGPP establece mecanismos para garantizar el uso de la información generada en la fase de evaluación a fin de que retroalimenten las fases restantes para el siguiente año fiscal (Ley N° 28411, 2004).

1.2. Orígenes y Antecedentes del Presupuesto por Resultados

Para abordar el concepto de Presupuesto por Resultados, es necesario explicar de dónde surge esta herramienta, para lo cual desarrollaremos la corriente del New Public Management o Nueva Gestión Pública, en adelante NGP, la cual dio origen a la Gestión por Resultados, enfoque de gestión pública que engloba esta herramienta de presupuestación.

La NGP nació a partir de la publicación de Hood: A Public Management for All Seasons en donde describió la naturaleza de la NGP (Hood, 1991 citado en Osborne, 2006). Esta corriente superó el paradigma de la Administración Pública Tradicional, cuyos cimientos como la burocracia, la jerarquía organizacional, la regulación mediante reglas escritas y mecanismos de control verticales, los departamentos con responsabilidades delimitadas (Ramíó & Salvador, 2005) y la estabilidad funcional eran considerados de manera positiva en la gestión de organizaciones, sin embargo, estos aspectos para finales de siglo XX fueron dificultando cada vez más la administración de los recursos al introducir la mediocridad en la fuerza de trabajo, pues al imposibilitar la cesantía de funcionarios y al controlar virtualmente todo, se pasó a

ignorar los resultados, teniendo un gobierno lento, ineficiente e impersonal (Osborne & Gaebler, 1992).

Por consiguiente, el mal uso de las competencias, la especificación de las funciones, la verticalidad de la autoridad, la falta de conocimiento sobre las necesidades de la ciudadanía y la prevalencia del control, la regla y el procedimiento; han desligado de la racionalidad de la eficiencia la preocupación por la calidad y la generación de valor público (Barzelay, 1998), el cual se genera al realizar actividades que aporten respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas políticamente deseables, que requieran la generación de cambios sociales, que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos (Moore, 1995). En respuesta a lo anterior descrito, Stephen Osborne (2006) caracteriza a la Nueva Gestión Pública como una filosofía administrativa que atiende las lecciones de la gestión del sector privado, destacando el liderazgo empresarial dentro de las organizaciones de servicio público, y enfatizando el control y la evaluación de inputs y outputs, así como la gestión del desempeño y la auditoría. Asimismo, Osborne y Gaebler (1992) señalan que en esta corriente los ciudadanos deben ser entendidos como clientes y ser puestos en primer lugar, elaborando presupuestos basados en resultados, inyectando competitividad en todo lo que se realice y midiendo el éxito en términos de la satisfacción del ciudadano.

En este contexto, la Nueva Gestión Pública entrega un marco para mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, donde la gestión por resultados, en adelante GpR, se convierte en un enfoque de gestión que incentiva la innovación, suponiendo un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, en donde los gestores públicos ejercen un rol activo, con organizaciones capaces de adaptarse a los cambios del contexto y a las demandas ciudadanas (Figueroa, 2012). Es de esta forma, que la gestión por resultados toma importancia y se inserta como enfoque en la gestión pública. La gestión por resultados tiene su origen en los libros de Peter Drucker "La Práctica del Management" y "Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions" publicados en inglés en 1954 y 1964, respectivamente, los cuales, señalan que la GpR se estableció en el sector público debido a la exigencia de mejorar los servicios públicos; de optimizar el desempeño de los empleados y de las organizaciones públicas en las que trabajan, facilitando así la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID & CLAD, 2007).

Por consiguiente, el rol que debería cumplir la GpR en el ámbito público se articula alrededor de tres ejes, el primero consiste en la mejora del desempeño del gobierno en su proceso de creación de valor y de producción de resultados; el segundo, tiene que ver con la optimización del sistema de rendición de cuentas ante la sociedad y la transparencia de su actuación; y el tercero, consiste en implantar sistemas de dirección y gestión (asunción de responsabilidad y derecho a gestionar) que promuevan la optimización continua del desempeño de los servidores públicos como herramienta clave al servicio de la consecución de los ejes anteriores. En síntesis, la gestión por resultados en el ámbito del sector público es una propuesta de cultura organizativa directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos, en donde prevalece un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión a través de la vinculación de los directivos al resultado obtenido (BID & CLAD, 2007).

Luego de describir el New Public Management y la Gestión por Resultados dentro de la gestión pública, esta investigación procederá a centrarse en una herramienta de la GpR, el Presupuesto por Resultados. Este modelo ha sido resultado del desarrollo de distintas teorías presupuestarias como lo son el Presupuesto por Programas (PpP) y Presupuesto Base Cero, los cuales serán explicados a continuación.

Para contextualizar esta teoría del PpP es importante mencionar que en la década de 1960 se produjo un quiebre en el desarrollo y uso de las técnicas presupuestarias originado por la idea de que era necesario contar con un Estado promotor del desarrollo económico con políticas públicas activas, para lo cual el presupuesto era una herramienta fundamental (Martner, 1978). Se introdujo como parte del sistema presupuestario, el concepto de relaciones insumo-producto, como expresión de los procesos productivos públicos y, por tanto, como criterio para la asignación de recursos reales y financieros (Makon, 2008). En ese sentido, un hito importante lo marcaron las Naciones Unidas en 1965 y las experiencias de Estados Unidos, con el uso del Presupuesto por Programas (PpP), un predecesor del Presupuesto por Resultados, el cual se divide en programas, los cuales se subdividen en unidades con actividades, objetivos o entidades administrativas comunes, permitiendo la identificación de costos e ingresos independientes por programas y la medición de los productos y actividades desarrollados, de tal manera que se pueda relacionar con su financiamiento (Dean, 1989 citado en Folscher, 2007). No obstante, a pesar del nuevo rol que asumió el Estado con ese tipo de presupuestación, se obtuvieron pocos resultados con su uso debido a la escasa planificación, la débil conceptualización de la metodología de esta técnica (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción, resultados e impacto), la falta de una visión inter-sistémica que relacione al presupuesto, en sus diversas etapas con los otros sistemas

administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), y la inexistencia de cambios en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto en América Latina (Makon, 2008).

En respuesta a lo anterior, en la década de los 80's se promueve la instrumentación del Presupuesto Base Cero (PBC) que recoge la idea original de PPP (vincular producción con insumos reales y financieros, privilegiando la eficiencia en su utilización) y brinda herramientas adicionales para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. Este sistema obliga a justificar todos y cada uno de los gastos, dejando de lado la tendencia incrementalista tradicional del presupuesto. Asimismo, contempla dos herramientas básicas: paquetes de decisión y clasificación de paquetes de decisión, el paquete de decisión es un documento que identifica y describe una actividad específica de manera tal que la gerencia pueda: 1) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás prioridades que compiten por obtener recursos y 2) decidir si se aprueba o no, estos paquetes contienen propuestas de distintas formas de ejecución de la actividad y de diversos niveles de producción y utilización de recursos; estas dos últimas características es lo que posibilita el proceso de jerarquización de paquetes y, por tanto establecer prioridades (Olivieri, 2001). Aun así, esta teoría del PBC tuvo escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario para fijar prioridades al momento de definir las orientaciones de la política presupuestaria (Makon, 2008)

En conclusión, la PpR comparte con el PpP y el PBC el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos, pero difiere del primero ya que su punto de referencia no son los niveles de producción o actividad, sino los objetivos perseguidos por las políticas públicas. En este sentido, la PpR pareciera aproximarse más al PBC, cuyo objetivo es, también, elevar la eficacia en el logro de objetivos de política, y comparte con él la necesidad de contar con objetivos claros y priorizados. Sin embargo, la PpR adopta una posición más realista respecto al proceso de elaboración del presupuesto ya que reconoce que la discusión para la asignación presupuestaria se constituye como un juego repetitivo que debe acomodarse en un calendario estrecho, que requiere de negociaciones y acuerdos para ser realmente efectivo, más que un proceso científico o histórico (Marcel, 2009).

1.3. ¿Qué es el Presupuesto por Resultados?

Una vez culminada la explicación acerca de los orígenes y antecedentes del Presupuesto por Resultados, conviene definir este concepto al lector, descartando algunas visiones simplistas de este modelo.

Muchas veces se tiende a pensar que PpR significa condicionar directamente las asignaciones presupuestarias al logro de ciertas metas de gestión, esta definición es equivocada ya que termina desconociendo la base esencialmente política del presupuesto, que obliga a considerar las prioridades y los compromisos políticos establecidos por el gobierno, además que la asignación presupuestal condicionada al desempeño de los servidores públicos dejaría de reconocer la misma prioridad de los objetivos de dicho programa para la ciudadanía (Marcel, 2009). Un segundo supuesto acerca del Presupuesto por Resultados es que las asignaciones presupuestarias están basadas estrictamente en el desempeño pasado lo cual ignora el hecho de que el interés de elaborar un presupuesto se centra en qué se hará con los recursos durante el próximo año fiscal y no en lo que ocurrió en el pasado (Marcel, 2009). Por último, Marcel aclara que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario, en el marco de la PpR, no se limitan solamente a la asignación de recursos, sino que también incluyen la revisión del diseño de los programas públicos orientados a lograr los objetivos y metas programáticas del gobierno, estableciéndose condiciones para su ejecución y suscribiéndose compromisos sobre cómo utilizar los recursos (Marcel, 2009).

De esta forma, podemos conceptualizar el Presupuesto por Resultados como el conjunto de metodologías, procesos de trabajo e instrumentos que permiten incorporar, de manera sistemática, explícita y transparente, la información sobre desempeño en cada uno de los procesos de toma de decisiones, en cada nivel de las organizaciones públicas, durante cada fase del proceso presupuestario, configurando acciones gubernamentales que contribuyan a la solución efectiva de los problemas que aquejan a la colectividad, a través de un proceso complejo –pero eficiente y transparente– de transformación de los insumos en productos y resultados que impacten positivamente para el bienestar de la población (Shack, 2007). Otra definición es la propuesta por García y García (2010) quienes precisan al Presupuesto por Resultados como el proceso presupuestal que incluye la programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas del mismo, que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en un plan estratégico de mediano plazo (García & García, 2010). Asimismo, Marcel, en un documento del BID define al PpR como el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados —pasados y futuros—, de la aplicación de los recursos públicos, pero que también motivan y facilitan que las instituciones públicas obtengan dichos resultados (Shah & Shen, 2007 citado en Marcel, 2009). Finalmente, conviene desarrollar la definición propuesta por Marc Robinson quien conceptualiza al PpR como aquellos mecanismos de financiamiento público y los procesos diseñados para fortalecer el

vínculo entre la entrega de recursos y los resultados (productos e impactos) a través del uso sistemáticamente de información formal sobre desempeño, con el objetivo de mejorar la eficiencia distributiva y técnica del gasto público (Robinson, 2007).

Según las definiciones anteriores podemos mencionar que el Presupuesto por Resultados permite alcanzar ciertas ventajas en la gestión pública. Primero, contribuye a clarificar las prioridades nacionales, sectoriales e institucionales, y promueve la difusión de estas prioridades entre los actores relacionados con su implementación y hasta los propios beneficiarios. Segundo, incentiva una mayor eficiencia y efectividad del gasto público, pues focaliza el gasto público en las políticas priorizadas por el gobierno, identifica y desagrega los costos de implementación de tales políticas, y permite identificar y corregir las fallas en la asignación presupuestal (incluyendo la excesiva fragmentación del gasto). Tercero, facilita la transparencia y la rendición de cuentas hacia el ciudadano y hacia las distintas instancias del Estado (Banco Mundial, 2010).

1.4. Herramientas clave del PpR

Ahora bien, una vez definido qué es (y no es) PpR corresponde explicar los elementos clave que lo componen. Distintos autores coinciden en la identificación de varios de estos elementos, llamándoles requisitos mínimos de PpR, instrumentos, características esenciales, entre otros. Para fines de esta investigación se tomará en consideración 5 herramientas clave de PpR a partir de la literatura de Marcel (2009), Hatry (1999) y Robinson y Last (2009). Las herramientas principales de la PpR, según lo mencionado, son a) información sobre desempeño, b) adecuación del proceso presupuestario, c) incentivos sobre las instituciones públicas, d) flexibilidad en la gestión financiera de las agencias públicas y e) presupuesto por programas.

Las cuatro primeras herramientas presentadas anteriormente se basan en la literatura de Marcel (2009) y Harry (1999), y son similares a las identificados por Robinson y Last (2009). Éstos últimos, coinciden en el reconocimiento de la importancia de la información recogida en indicadores clave de desempeño y evaluación de programas, así como el uso de esta información en el proceso de elaboración del presupuesto; y adicionan un componente al PpR la clasificación del gasto en el presupuesto por programas (PPP), concepto introducido anteriormente al tratar sobre el origen de la PpR.

La primera herramienta clave es la información sobre desempeño. La mención de este elemento al inicio de los demás encuentra su utilidad en que permitirá el entendimiento de los siguientes debido a su complementariedad. La aplicación del PpR implica el desarrollo de Sistemas de Monitoreo y Evaluación (SM&E) capaces de generar información sobre resultados. Esta información debe ser suficiente, pertinente, oportuna, sintética y veraz a fin de que sea de

utilidad para la toma de decisiones gubernamentales (Marcel, 2009). Los SM&E recurren a instrumentos de monitoreo y evaluación. Los primeros son indicadores de desempeño o resultados que permiten realizar seguimiento regular a las instituciones y programas a nivel de procesos y productos. Mientras que los segundos son evaluaciones entendidas como estudios, exámenes o revisiones técnicas que posibilitan determinar el vínculo entre los productos y el logro de los objetivos finales de las políticas y programas públicos (Marcel, 2009). Cabe resaltar la importancia de la complementariedad de ambos instrumentos. No se debería subestimar el monitoreo por brindar información sólo a nivel de procesos y productos, ya que, sobre esta data, la evaluación profundiza y verifica la relación de los productos con los objetivos finales trazados. Por último, es fundamental que los países que empiezan a utilizar PpR consideren las limitaciones financieras y de recursos humanos que poseen, puesto que muy a menudo se proponen desarrollar sistemas sofisticados de información en lapsos de tiempo reducidos (un año o dos) sin considerar que dicha información es costosa y requiere de recursos humanos cualificados, que pueden no estar inmediatamente disponibles o que pueden tener un costo prohibitivo (Robinson & Last, 2009).

Una vez entendido el rol de la información sobre desempeño en la PpR corresponde continuar con el segundo elemento clave, la adecuación del proceso presupuestario, entendida como la incorporación de esta información sobre desempeño a las fases del proceso de decisión presupuestal y que no solo se considere para la asignación de recursos. Algunas formas para incluir esta información son i) la generación de información pública sobre el uso de los recursos públicos y los resultados de su aplicación pasada, ii) la programación sectorial, el diseño, adecuación y ejecución de programas o proyectos orientados al logro de objetivos y metas programáticas necesarios para justificar las propuestas presupuestarias, iii) el condicionamiento de la entrega de recursos al cumplimiento de requisitos previos relacionados con su diseño y preparación, y iv) la rendición de cuentas respecto de los resultados obtenidos como producto de la aplicación de recursos públicos, cabe mencionar que estas aplicaciones pueden operar en distintas fases del ciclo presupuestario (Marcel, 2009).

El tercer elemento corresponde a los incentivos sobre las instituciones públicas. Se resalta la importancia de poseer una estructura de incentivos capaz de orientar la gestión de las instituciones públicas al logro de mejores resultados. El hecho de proponer una estructura de incentivos parte del reconocimiento de que las personas que conforman las instituciones públicas responden a motivaciones ligadas a sus propios objetivos organizacionales y personales, por lo que la organización debe ser capaz de identificar dichas motivaciones y utilizarlas para orientar la gestión al logro de resultados. Al respecto, la literatura plantea 4 grandes categorías de sistemas de incentivos: el reconocimiento, ya que reconocer logros

institucionales puede ser fuente de recompensa poderosa para las personas si se encuentran comprometidas e identificadas con los logros de la institución; el traspaso de responsabilidades, es decir la transferencia de responsabilidades desde el nivel central hacia instancias ejecutoras puede ser concebido como incentivo institucional pues la entrega de mayores cuotas de poder expresa señal de confianza; incentivos económicos, los cuales operan a través del sistema de remuneraciones; y por último la difusión de resultados, puesto que la exposición al escrutinio público es una fuente importante de estímulos y sanciones (Marcel, 2009).

El cuarto elemento es la flexibilidad en la gestión financiera de las agencias públicas, referida a la existencia de espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de los insumos y procesos administrativos de las mismas, con el fin de aplicar los recursos públicos con mayor eficiencia. Es sabido que el sistema presupuestario incide sobre la gestión de las agencias públicas al regular la manera en cómo estas pueden disponer de los recursos que les son asignados. Al respecto de lo anterior, las normas sobre la administración financiera de los estados abarcan materias tales como la composición del presupuesto institucional, la disposición de caja, el traspaso de recursos entre ítems presupuestarios y años fiscales, adquisiciones y contrataciones, tratamiento de imprevistos, control de actos administrativos y rendición de cuentas. La existencia de este conjunto de controles no es casual, sino que responde por un lado a la “exigencia de transparencia y predictibilidad de los actos de la administración” y, por otro lado, a la “desconfianza en la capacidad y la rectitud con que las instituciones administren sus recursos” (Marcel, 2009).

La última herramienta a describir consiste en la clasificación del gasto en el presupuesto por programas (PPP), concepto introducido anteriormente al tratar sobre el origen de la PpR. Los autores definen el PPP como la clasificación del gasto en grupos de servicios similares con objetivos similares, en vez de grupos de insumos (salarios, suministro, equipos, etc.), a fin de ayudar a las autoridades a comparar los costos y las ventajas de las opciones del gasto. (Robinson & Last, 2009). Un PPP al formar parte del PpR requiere presentar públicamente información bastante similar a los componentes de la PpR, tales como: objetivos del programa y su vinculación con las prioridades nacionales y sectoriales; los productos clave de los servicios que presta el programa, la forma en que el programa pretende alcanzar sus objetivos (actividades, proyectos, etc.); indicadores clave de desempeño y resultados de evaluación de cada programa, y los costos del mismo (Robinson & Last, 2009). En consecuencia, el proceso de elaboración del presupuesto consideraría la Presupuestación Por Programas ya que, los organismos públicos deberían presentar y justificar sus presupuestos en función de sus propios programas, con información de los costos y resultados asociados. Además, la información sobre

los resultados es presentadas al poder legislativo y al público en la documentación presupuestaria (Robinson & Last, 2009).

Cabe señalar que se hará hincapié en este quinto elemento según la normativa establecida por el MEF para la implementación del PpR en el Perú, por lo que se da por concluida la sección de herramientas del PpR a fin de continuar con el desarrollo de la implementación del modelo en cuestión en el Perú.

2. La implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú

Este apartado iniciará con la descripción de cómo ingresó la reforma del Presupuesto por Resultados a la gestión pública peruana, luego continuará con la definición e importancia de este sistema para el Ministerio de Economía y Finanzas, ente rector del proceso del PpR en el Perú, para poder explicar posteriormente los objetivos a los que espera llegar el gobierno peruano con esta metodología, de esta manera, finalmente se describirán los instrumentos que utiliza este sistema en el Perú para alcanzar los mencionados objetivos.

2.1. La Reforma del Presupuesto por Resultados

En América Latina y el Caribe, la búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de los recursos públicos motivó el interés por el Presupuesto por Resultados ya que cuanto más escasos son los recursos, más importante es aumentar la efectividad de su uso (García & García, 2010). En el Perú, después de las grandes reformas estructurales de la economía y del papel del Estado a inicios de la década de 1990, se intentó consolidar algunas reformas vinculadas a la teoría de la Gestión por Resultados que apuntaban hacia una mejor gestión pública, sin embargo, estas no contaron con el apoyo político por lo que no se llegaron a concebir dentro de una estrategia consensuada y comprehensiva de reforma (Ugarte, 2010). Aun así, de estas iniciativas quedó el convencimiento en la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) de que para promover una mejor gestión pública y lograr una mayor efectividad en el uso de los recursos públicos, era necesario realizar una transformación radical en el uso del presupuesto; cuando a este convencimiento se unieron el apoyo político, los aportes teóricos de la Gestión por Resultados, los avances en la lógica de resultados en el sector salud peruano y las lecciones y experiencias de esfuerzos hacia resultados de otros países, empezó a gestarse la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú (Ugarte, 2010).

A inicios de los 2000, la elaboración del presupuesto se basaba en insumos e instituciones, seguía una lógica incrementalista y no incluía ningún proceso de identificación de resultados de lo gastado en los recursos públicos, lo cual perjudicaba a la sociedad en términos de eficiencia, efectividad y bienestar (Ugarte, 2010). En otras palabras, la asignación de recursos se desarrollaba de manera inercial, en el sentido que la asignación presupuestal del año

anterior servía de base para la asignación presupuestal del siguiente año y los incrementos o reducciones eran fruto de una pugna política en muchos casos; y que el único seguimiento que se realizaba a los recursos era de carácter financiero, lo que implicaba centrarse en si es que se habían gastado o no, sin tener consideración en la calidad del gasto (Casas, 2011).

Tomando en cuenta este antecedente es que desde el año 2006 se empieza a introducir en la práctica el concepto de Presupuesto por Resultados y dado que cuando entra la nueva administración en ese año (Gobierno de Alan García) el presupuesto del año 2007 ya estaba prácticamente elaborado, se optó por iniciar el proceso en el ejercicio presupuestal 2008 y tomar todo el año 2007 para preparar el marco de la estrategia (Casas, 2011). Este nuevo enfoque en la gestión presupuestaria apareció oficialmente en el Capítulo IV Implementación del Presupuesto por Resultados de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (Ley N° 28927, 2006). Este capítulo, basado en el aprendizaje de las experiencias comparadas de los países más desarrollados y a través de una estrategia de aplicación gradual y progresiva, tenía la convicción de que este proceso de mejora podría conducir a una profunda reforma en la administración pública, en general, y en la gestión presupuestaria, en particular (Shack, 2007). Asimismo, dentro de este capítulo se introdujo la figura de la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE), la cual aplicaría para todo el sector público en el proceso de programación del presupuesto para el año fiscal 2008, y designó a la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) a liderar este proceso de cambio (Ugarte, 2010).

Luego en la Ley de Presupuesto del año 2010 se estableció que la DNPP entraba en reorganización para incorporar de manera orgánica el Presupuesto por Resultados (Casas, 2011). Por ello en dicho año, el nombre es reemplazado por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) y se crea dentro de su estructura una Dirección de Calidad de Gasto Público (DCGP) la cual sería el órgano rector del proceso de Presupuesto por Resultados (Casas, 2011) además de tener a su cargo el diseño y perfeccionamiento de las metodologías y procedimientos, las evaluaciones independientes y el desarrollo de capacidades en todos los niveles de gobierno (Ugarte, 2010).

En ese sentido, debido a que el equipo de investigación solo coincide con los expertos en enunciar que se debe lograr por medio de una discusión presupuestal informada, la vinculación de los gastos con los resultados para la solución eficaz de problemáticas de la ciudadanía, se procederá a robustecer el objetivo propuesto inicialmente por medio de la inclusión del término eficiencia obtenido por medio de entrevistas. De este modo, corresponde agregar en base a lo obtenido por los actores clave, la eficiencia en el enunciado del objetivo, de tal manera que el objetivo del PpR se presente de la siguiente manera: lograr por medio de una

discusión presupuestal informada la vinculación de los gastos con los resultados para la solución eficiente y eficaz de las problemáticas de la ciudadanía.

2.2. Objetivos del Presupuesto por Resultados en la Gestión Pública Peruana

Una vez explicada la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú en lo correspondiente a su evolución, definición e importancia procederemos a detallar los objetivos de este sistema. Esto con el fin de validar posteriormente la eficacia, entendida como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos (Mokate, 1999), de la implementación de la PpR en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 Acceso de personas adultas mayores a servicios especializados. Así se tomará en un primer momento la postura de autores expertos en esta metodología como lo son Robinson y Last (2009) y Casas (2011) para finalizar con lo que busca el gobierno peruano con el Presupuesto por Resultados en el Perú.

En ese sentido, para Robinson y Last la PpR tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público, y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información sobre resultados (2009). Casas coincide con Robinson y Last al proponer que el objetivo de esta presupuestación es mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público al establecer un vínculo entre el financiamiento de las organizaciones del sector público y los resultados que generan, incluyendo el uso de indicadores, evaluaciones y costos dentro de la información de desempeño (2011). En consecuencia, el Presupuesto por Resultados aterrizado a la gestión pública peruana persigue los siguientes cinco objetivos: i) Optimizar los recursos disponibles para mejorar el gasto público y lograr mejores resultados permitiendo una sustentación sólida de mayores requerimientos presupuestarios en caso sea necesario, ii) Estructurar el presupuesto en función de estrategias probadas para la mejora del bienestar de la población, y expresarlo en términos de resultados, iii) Propiciar una cultura de decisiones de política y gestión pública, basadas en evidencias, es decir que las decisiones sobre acciones a seguir estén sustentadas en información que demuestre que tendrán un efecto positivo en el bienestar social, iv) Priorizar el diseño de intervenciones asociadas a un grupo de resultados claves que propicien un mayor impacto de la acción pública y finalmente, v) Generar un cambio importante en la lógica y en la orientación para elaborar los presupuestos ya que este enfoque permite centrar en los ciudadanos todos los bienes y servicios que brinda el Estado a nivel regional o local, independientemente de lo que haga cada entidad (Soto, 2015).

Finalmente, a partir del recojo de la información documentada en la investigación respecto a objetivos de la PpR, con el fin de facilitar la utilización de un objetivo marco para el capítulo analítico, se recogerán los aspectos más importantes y se propondrá un objetivo de

creación propia. En ese sentido, el equipo de investigación considera que el “objetivo marco de la PpR es lograr por medio de una discusión presupuestal informada la vinculación de los gastos con los resultados, con el fin de solucionar de la manera más eficaz las problemáticas de la ciudadanía”

2.3. Herramientas del Presupuesto por Resultados en el Perú

Ahora bien, una vez explicado la reforma del PpR en el Perú y los objetivos de este sistema, conviene explicar qué herramientas ha establecido el Ministerio de Economía y Finanzas, ente rector del proceso de la PpR en el Perú, para alcanzar los objetivos propuestos en el apartado anterior. En ese sentido, son cuatro los elementos propuestos por el MEF: i) Programas Presupuestales, ii) Seguimiento, iii) Evaluaciones Independientes, iv) Incentivos a la gestión, los cuales se procederán a detallar.

Un programa presupuestal [PP] es una unidad de programación de acciones de entidades públicas, las cuales, de una manera integrada y articulada, se orientan a proveer productos (bienes y servicios) para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de la política pública (MEF, 2019). Para tal fin los PP cuentan con los siguientes cuatro contenidos mínimos dentro de su proceso de diseño: elaboración del diagnóstico, desarrollo de un análisis causal, elaboración del diseño, e identificación de los indicadores de desempeño. La elaboración del diagnóstico consiste en la identificación del problema específico, caracterización y cuantificación, teniendo en cuenta los atributos de gravedad, relevancia y persistencia, seguidamente de la identificación de la población objetivo, su cuantificación y atributos. Luego, el desarrollo del análisis causal, el cual puede definirse de dos maneras, ya sea por la adopción de un modelo causal existente o por la búsqueda sistemática de información sobre el problema y sus factores relacionados (MEF, 2019). Por su parte, la elaboración del diseño del programa presupuestal consiste en desarrollar un análisis de medios, evaluando la efectividad de las alternativas que han probado cierta eficacia para afectar las principales causas del problema específico, este análisis deberá ser sistematizado en una matriz lógica (MEF, 2019). Por último, la identificación de los indicadores de desempeño es necesaria para el seguimiento del Programa Presupuestal propuesto (MEF, 2019).

En segundo lugar, el MEF menciona como instrumento de la PpR, al seguimiento de programas presupuestales el cual es un proceso continuo de recolección y análisis de información, que da cuenta en qué medida un Programa Presupuestal está logrando sus resultados (MEF, 2019). El Seguimiento es importante porque permite conocer en qué se gasta el presupuesto público de los Programas Presupuestales para la obtención de resultados, conocer

el logro de los resultados a favor de la población, conocer el avance en el cierre de brechas de las necesidades de la población, promover la transparencia frente a la población sobre el uso de los recursos y el logro de los resultados y finalmente, permite identificar problemas de gestión que dificulten el logro de los resultados, de tal forma que se puedan establecer medidas correctivas (MEF,2019).

En tercer lugar, se encuentra las Evaluaciones Independientes las cuales consisten en el análisis sistemático y objetivo del diseño, gestión, desempeño, resultados e impactos de una intervención pública, proyecto, programa o política en curso o concluida; con el objetivo de proporcionar información confiable y útil en el proceso de toma de decisiones presupuestales y de gestión (MEF, 2019).

En ese sentido, podemos identificar dos tipos de Evaluaciones Independientes: La Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) y Las Evaluaciones de Impacto (EI).

La Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal es una herramienta desarrollada bajo el marco de Presupuesto por Resultados, que está orientada a detectar las potenciales acciones de mejora sobre el diseño, la implementación y el desempeño de una intervención pública, en curso o concluida, sobre sus recomendaciones se definen compromisos de mejora de desempeño que son formalizados con la firma de una matriz entre la entidad evaluada y el MEF. Las Evaluaciones de Impacto miden el efecto causal directamente atribuible a una intervención sobre los resultados a los que espera llegar a través de su implementación; es decir, sobre la mejora en las condiciones de vida de la población beneficiaria debido a la intervención y este proceso se realiza mediante la estimación de escenarios posibles (MEF, 2019).

Por último, como un instrumento del PpR en el Perú, se tiene a los Incentivos a la Gestión, los cuales promueven la aceleración hacia el logro de los resultados al vincular directamente los recursos asignados con mejoras en gestión específicas, es una herramienta muy valiosa que pretende mejorar el desempeño de las entidades públicas y promover en ellas un esfuerzo mayor a favor del logro de los objetivos y resultados esperados (MEF, 2019).

Según los componentes del PpR establecidos, el énfasis del mismo es lograr una mejor justificación de la asignación presupuestal. Así, en el Perú, lo que se busca es que cada vez más el gasto público tenga las siguientes características: clara vinculación con los objetivos nacionales, identificación de la población objetivo y área de intervención, consistencia causal fundamentada en la evidencia disponible, rendición de cuentas, estructura presupuestal que claramente identifique qué se entrega (bienes y servicios – productos) y para qué se entregan (resultados) y una estructura de costos justificada (Casas, 2011). De este modo, el fin de la

estrategia de PpR es lograr en las instituciones públicas una mejor justificación de la asignación presupuestal, de tal manera que mejoren la calidad de su gasto y focalicen su acción en función de la satisfacción las necesidades de los ciudadanos.

2.4. Programas presupuestales

Como se ha mencionado anteriormente, en el proceso de PpR en el Perú se pueden observar cuatro herramientas principales: programas presupuestales, seguimiento, evaluación e incentivos. En este apartado se profundizará en el primer elemento de los cuatro en mención debido a su gran relevancia en la implementación del PpR en el Perú. Antes de continuar con la descripción de las definiciones vinculadas al PP, es relevante indicar que en la aplicación del PpR en el Perú por medio de la implementación de los programas se pueden hallar 5 etapas del proceso presupuestario, las cuales integran lo siguiente: i) Programación, ii) Formulación, iii) Aprobación, iv) ejecución y v) evaluación (MEF, 2011). Se debe señalar que por limitaciones de tiempo para una entrega de más amplia data la presente investigación se centrará solo en el análisis y desarrollo de la etapa de Formulación, debido a que es en dicha etapa en la que se encuentra el diagnóstico y el diseño de los PP. Asimismo, como se ha mencionado en el apartado previo, cabe señalar que la etapa de formulación es la fase en la que se determina la estructura funcional programática del pliego y las metas en función de las escalas de prioridades, consignándose las cadenas de gasto y las fuentes de financiamiento (MEF, 2011).

2.4.1. Definiciones Básicas

Para este cometido, en primer lugar, se describirán las definiciones básicas, elementos del PP, responsables y funciones del PP para luego explicar el proceso de aprobación del PP y la importancia del Anexo 2 en el mismo. Asimismo, luego de haber realizado la descripción teórica de lo que involucra un programa presupuestal se abordará también el contexto. De esta manera, al exponer los procesos y burocracia positiva en la que debe incurrir el PP como herramienta de la PpR, se podrá consolidar la idea de que esta herramienta también tiene como objetivo facilitar la atención de las necesidades de la ciudadanía por medio de la transparencia, rendición de cuentas y uso de procesos formales claros y efectivos (Acuña, Huaita & Mesinas, 2012).

De esta manera, es necesario iniciar la descripción de esta herramienta por medio de señalar las siguientes definiciones básicas previas, implicadas alrededor de la PpR, las cuales son las siguientes: i) resultado final, ii) resultado específico, iii) categoría presupuestaria, iv) Programa Presupuestal, v) acciones centrales y vi) Asignaciones Presupuestarias que No resultan en Productos (APNOP).

El término resultado final se presenta como un cambio en las condiciones o cualidades inherentes a una población identificada, en el entorno en el que se desenvuelve de sectores públicos como privados. Así, existe la posibilidad de que uno o más PP y/o productos de PP compartan el mismo resultado final, como la posibilidad de que varios PP respondan a más de un resultado final. Además, es relevante señalar que el logro del resultado final puede estar afectado por externalidades, de las que no se tienen control por lo que la medición de dicho resultado se complejiza (MEF, 2016a).

Luego, desde el MEF, se entiende que el resultado específico es el cambio que pretende solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, que debe encontrarse alineado a contribuir al resultado final, ya que este no es un fin en sí mismo. Adicionalmente, diferencia sustancial con la definición previa es que los PP solo cuentan con un resultado específico (2016a). En tercer lugar, es importante describir el criterio de clasificación del gasto presupuestal debido a que este criterio es la categoría presupuestaria. Asimismo, luego de la explicación de los PP, que se realizó en los párrafos previos, corresponde desarrollar las acciones centrales, esta es una categoría presupuestaria que abarca a las actividades orientadas a la gestión de los recursos humanos, materiales, y financieros de la entidad y sirven de forma transversal al logro de resultados de los PP como a otras actividades de la entidad que no conforman los programas (MEF, 2016a). Finalmente, la APNOP es una categoría presupuestaria que no resulta en la entrega de un producto a una población. De este modo, se cuenta ya con un mapeo de los términos que se usan en torno a la PpR y los PP (MEF, 2016a).

2.4.2. Elementos

Una vez definidos los conceptos básicos en torno a los PP, cabe mencionar los elementos que comprenden los PP, los cuales según la directiva N° 002-2016-EF/50.01 son: a) producto, b) acciones comunes, c) proyecto de inversión pública, d) actividad, e) indicador y f) meta. Estos elementos, son de relevancia para entender los términos asociados a los programas y se describirán brevemente para generar un raudo mapeo de los mismos.

En primer lugar, el producto es el conjunto de bienes y/o servicios que reciben los beneficiarios con el objetivo de generar un cambio. Se sabe también, que los productos son la consecuencia de haber realizado las actividades correspondientes al ente ejecutor y rector correspondiente, en la magnitud y el tiempo previstos. En segundo lugar, las acciones comunes se presentan como gastos administrativos de carácter exclusivo del PP, los que además no pueden ser identificados en los productos del PP, ni atribuidos enteramente a uno de ellos. Además, están comprendidos por las acciones relacionadas a la gestión del PP y el seguimiento y monitoreo del mismo. Luego, el siguiente elemento a describir, es el proyecto de inversión

pública. Este constituye toda intervención limitada en el tiempo que utiliza parcial o totalmente recursos de origen público, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos (Directiva N° 002-2016-EF/50.01). En cuarto lugar, se encuentra el elemento llamado actividad, el cual es una acción sobre una lista específica y completa de insumos (bienes y servicios necesarios y suficientes), que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto (MEF, 2016a). El quinto elemento a considerar en el contexto de los PP, son los indicadores, estos cuentan con gran relevancia ya que definen una medida sobre el nivel de logro en el resultado, los productos y/o actividades; de esta forma, existen dos tipos de indicadores: i) indicador de producción física y, ii) indicador de desempeño (MEF, 2016a). En último lugar, se encuentra la meta, que se presenta como el valor numérico proyectado de los indicadores. Existen dos tipos de metas: i) meta física, y ii) meta del indicador de desempeño, la meta física es el valor numérico proyectado del indicador de producción física para productos/ proyectos, y actividades/acciones de inversión y/u obras, mientras que la meta del indicador de desempeño es el valor numérico proyectado de los indicadores de desempeño del resultado específico y productos del PP (MEF, 2016a).

2.4.3. Actores

Por lo anterior descrito, procederemos a detallar aquellos actores que intervienen en el proceso de diseño de un Programa Presupuestal, así como sus roles y responsabilidades, los cuales son definidos por la entidad rectora es decir aquel pliego del Gobierno Nacional que rige la política, en el marco del problema identificado.

a. La Comisión

El titular de la entidad rectora, o debe constituir una Comisión, la cual será presidida por el titular de la entidad rectora o por quien este designe, y otros integrantes (ver Tabla 3).

Tabla 3: Integrantes de la comisión

Integrantes de la comisión
<ul style="list-style-type: none"> • El jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto, o el que haga sus veces. • El jefe de la Oficina General de Administración, o el que haga sus veces. • El jefe de la Oficina de Infraestructura, o el que haga sus veces. • El jefe de la Oficina de Programación e Inversiones, o el que haga sus veces. • Los jefes de las oficinas de Investigación, Seguimiento, Evaluación y/o Estadística, o el que haga sus veces. • Los jefes de las áreas técnicas encargadas de la implementación del diseño y su ejecución, según corresponda

Adaptado de: Directiva No 002-2016-EF/50.01

La Comisión deberá identificar la problemática sobre la que se elaborarían las propuestas de nuevos PP, definir a los Equipos Técnicos para cada PP, y validar los documentos que sustentan las propuestas de PP, previo a su remisión a la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP).

b. El Equipo Técnico

Formado por los responsables directos de los servicios que presta la entidad o quien estos designen bajo responsabilidad del titular de la entidad, los especialistas de las áreas de investigación, seguimiento, evaluación y/o estadística de la entidad, así como representantes de las áreas de planeamiento y de presupuesto de dicha entidad.

Este Equipo Técnico se encargará de elaborar el diseño de la propuesta de PP de acuerdo a los contenidos mínimos dispuestos en el Anexo N° 2, el cual detallaremos más adelante. Asimismo, tendrá que sustentar su proyecto de presupuesto, implementarlo y evaluarlo, según las Directivas que la DGPP establezca.

Cabe mencionar que la Directiva recomienda que el número de personas que integren los referidos Equipos Técnicos sea de por lo menos siete (07) personas, las cuales deberán tener dedicación exclusiva durante todo el proceso de diseño de la propuesta de PP, participar de la implementación y ejecución del PP; y remitir la evaluación presupuestal.

c. Responsable del Programa Presupuestal

Es el titular de la entidad que tiene a cargo la identificación, diseño y logro de los resultados esperados.

d. Responsable Técnico del Programa Presupuestal

Representa a la entidad que tiene a cargo el PP y es designado por su titular, lidera el Equipo Técnico de diseño del PP y sus funciones y competencias están relacionadas al logro del Resultado Específico (ver Tabla 4).

Tabla 4: Funciones del Responsable Técnico del Programa Presupuestal

Funciones del Responsable Técnico del Programa Presupuestal
<ul style="list-style-type: none"> • El jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto, o el que haga sus veces. • Liderar, desde la etapa de identificación de la problemática, el diseño del PP, brindando asistencia técnica en la temática materia del diseño del PP; así como coordinar con las dependencias de la entidad y/o de otras entidades que participan, la programación de los productos y actividades del PP • Coordinar con la DGPP los aspectos relacionados con el PP del cual es responsable, en las diferentes etapas del proceso presupuestario. • Remitir a la DGPP el Anexo N° 2 “Contenidos Mínimos de un Programa Presupuestal” de la presente Directiva, el mismo que será visado por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (o quien haga sus veces) y el Responsable del PP. Dicha remisión se efectúa conforme a los plazos establecidos en el Cronograma de trabajo que para tal efecto emita la DGPP.

- Remitir a la DGPP, en los casos que corresponda, el Anexo N° 5, el mismo que será visado por la comisión, el responsable técnico del programa y por el coordinador territorial. Dicha remisión se efectúa conforme a los plazos establecidos en el Cronograma de Trabajo antes referido.
- Coordinar con las dependencias pertinentes y participar en las etapas de formulación y programación presupuestaria en los aspectos vinculados al Programa Presupuestal respecto del cual es Responsable Técnico, conforme a la normatividad presupuestaria vigente.
- Coordinar con la DGPP, en los casos que corresponda, la implementación y ejecución del “Plan de trabajo de articulación territorial del PP”, según el Anexo N° 5 de la presente Directiva.
- Presentar y validar la información correspondiente del Programa Presupuestal del cual es responsable, para la evaluación presupuestal Semestral y Anual, regulada en la Directiva de Evaluación Presupuestal
- Participar en la Comisión de Programación y Formulación, conforme a la Directivas de Programación y Formulación Anual que emita la Dirección General de Presupuesto Público.
- Otras acciones que se consideren necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Adaptado de: Directiva No 002-2016-EF/50.01

e. Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PP

Es designado por el titular de la entidad que tiene a cargo el PP y participa con determinadas competencias en el Equipo Técnico en las distintas fases del proceso presupuestario (ver Tabla 5).

Tabla 5: Funciones del Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PP

Funciones del Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PP
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el registro de la información solicitada para el seguimiento y evaluación del PP, conforme a las Directivas establecidas por la DGPP. • Coordinar con la DGPP la generación de información de indicadores, precisando las fuentes de información correspondientes. • Proporcionar la información sobre los indicadores de producción física (incluyendo las metas programadas y sus modificaciones); la información sobre la ejecución física, así como cualquier otra información que requiera la Comisión y la DGPP para el seguimiento del PP. • Verificar la calidad de la información de los indicadores de producción física, según la Tabla # 15 del Anexo N° 2. • Verificar el registro de las metas de los indicadores de producción física en los sistemas correspondientes y verificar su consistencia. • Proponer los indicadores de desempeño de resultado específico y productos, que se incluirán en el Anexo N° 2. • Coordinar con la DGPP la validación de la información de la ficha técnica de cada indicador de desempeño propuesto por la entidad, en coordinación con las entidades que generen la información. • Verificar el registro de las metas de los indicadores de desempeño multianualmente en los sistemas correspondientes y verificar su consistencia. • Participar en el proceso de implementación de las Evaluaciones Independientes en el marco del Presupuesto por Resultados, según corresponda. • Coordinar con la DGPP la validación de los contenidos de la tabla # 24 del Anexo N° 2. • Coordinar con la DGPP la generación de información de evidencias según lo señalado en el punto 4.2. del Anexo N° 2.

Adaptado de: Directiva No 002-2016-EF/50.01

La descripción previa de los tres conjuntos de variables (definiciones, elementos y actores), colabora con la contextualización de información necesaria para generar un marco útil para el PP. Esto es importante ya que los PP requieren una vasta recolección de información,

debido a que se generan como respuesta a un problema público específico y consiste en una estructura articulada de productos que se enmarca en los objetivos de política nacional los mismos que deben alinearse a resultados finales (Directiva No 002-2016-EF/50.01).

2.4.4. Proceso

Luego de describir a aquellos actores involucrados en la aprobación y revisión del diseño de PP conviene describir el proceso al cual están sujetos, para lo cual se tomará en cuenta el “Cronograma de trabajo” que emite la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), en donde se señala los plazos del mencionado proceso de diseño y remisión de propuestas de nuevos PP para el año fiscal correspondiente. Este proceso se realizará tomando como punto de partida la publicación y difusión de la Directiva No 002-2016-EF/50.01 Resolución Directoral No 024-2016-EF/50.01: “Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados”.

En ese sentido, una vez concluida esta etapa general de difusión de la Directiva, la DGPP podrá convocar a las entidades involucradas en las intervenciones que i) identifiquen objetivos de política nacional prioritarios, en el marco del Plan Bicentenario Perú al 2021 del CEPLAN, que no vienen siendo atendidos por los PP; o, ii) presenten asignaciones importantes de gasto a fin de brindar asistencia técnica en la metodología de diseño de la propuesta de PP y brindar asesoramiento para el proceso de conformación de los Equipos Técnicos; asimismo, la DGPP realizará talleres metodológicos a los Equipos Técnicos para la presentación de propuestas de PP para el año fiscal 2016, incluyendo también a los pliegos que tengan PP incluidos en el año fiscal 2015 (Directiva N° 002-2016-EF/50.01, p. 5).

Es importante resaltar que, bajo los estándares de dicha directiva, durante la asistencia técnica a las propuestas de PP seleccionadas, el rol fundamental del diseño recaerá en el Equipo Técnico de las entidades involucradas. El asistente técnico de la DGPP tendrá un rol facilitador de la metodología para la elaboración de los contenidos mínimos para la adecuada sustentación de la propuesta de PP (Directiva N° 002-2016-EF/50.01).

De esta manera, para el proceso de generación de nuevos PP -el cual sería el mismo proceso que siguieron los PP aprobados en el año 2015 como el caso de estudio- es relevante tener en cuenta en primer lugar, que para la identificación de intervenciones que pueden constituirse en nuevas propuestas de PP, la Dirección General de Presupuesto Público toma en consideración los criterios de identificación de objetivos de política nacional prioritarios, que a la fecha no vienen siendo atendidos por los PP o asignaciones importantes de gasto (El Peruano, 2016). Una vez que se realiza esta priorización, desde la DGPP se convoca a las entidades

involucradas en las intervenciones identificadas producto de la aplicación de los criterios mencionados previamente, con la finalidad de que las entidades relacionadas reciban asistencia técnica y metodológica para el diseño de la propuesta de PP y se realice la entrega de dicha propuesta dentro del plazo establecido en el “cronograma de trabajo” (El Peruano, 2016). Después de esto, la DGPP realiza seguimiento y espera a la propuesta de PP que debe cumplir con requerimientos establecidos en las asesorías y por la guía de generación de PP con la que trabaja el DGPP (en este caso los principales anexos metodológicos a seguir son el N° 2 y el N° 4). Finalmente, los diseños que satisfagan estos contenidos serán incluidos como PP para el proceso de programación y formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal correspondiente, mientras que las propuestas que no cumplan con los contenidos mínimos establecidos en el Anexo N° 2, continúan su desarrollo conforme a la directiva N° 002-2016-EF/50.01 con la finalidad de ser incluidas en el siguiente proceso de selección (MEF, 2017).

Asimismo, las entidades para el proceso de identificación y diseño de los PP deben tener en cuenta que el proceso de diseño (el cual se ahondará más adelante) requiere de la dedicación exclusiva del Equipo Técnico durante el periodo de asistencia técnica. Una vez recibida esta asistencia, se remitirá la propuesta de diseño de PP a la DGPP, la misma que verificará el cumplimiento de los contenidos mínimos establecidos en el Anexo N° 2 y lo dispuesto en el Anexo N° 3. Los diseños que satisfagan estos contenidos serán incluidos como PP para el proceso de programación y formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016 y aquellas propuestas de diseño presentadas que no cumplan con los contenidos mínimos antes mencionados continuarán su desarrollo con la finalidad de ser incluidas en la programación y formulación del año fiscal 2017, de ser el caso. Así, en línea con lo descrito previamente corresponde describir lo que involucra el Anexo 2 dentro del PP para así entender su importancia en el proceso presupuestario.

En ese sentido, se ahondará en el sustento metodológico del Anexo N° 2 Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal (MEF, 2016a). Por tanto, en el Anexo N° 2 se puede observar que se encuentra dividido en cinco apartados i) información general, ii) diagnóstico, iii) diseño del programa, iv) evaluación y v) programación física y financiera, las cuales procederemos a detallar con mayor énfasis en el diagnóstico y diseño como se mencionó previamente.

La información general presenta, en primer lugar, el nombre del Programa Presupuestal, el cual deberá reflejar el Resultado Específico; en segundo lugar, el tipo de diseño propuesto, si es que corresponde a una revisión de diseño, ampliación de diseño, rediseño o nueva propuesta de PP; en tercer lugar, la entidad rectora del PP; en cuarto lugar, el responsable técnico del PP;

en quinto lugar, el coordinador territorial y por último el coordinador de seguimiento y evaluación.

Un segundo punto del Anexo N° 2 (MEF, 2016a) es la fase de diagnóstico, la cual se desagrega de la siguiente manera: i) Identificación del problema específico, ii) Identificación y cuantificación de la población, iii) Causas del problema identificado.

Como se mencionó, el análisis comienza con la identificación del problema específico, el cual debe reflejar una brecha de atención o la necesidad de una población específica, que se espera resolver con el PP y estar expresado como una condición negativa en la población, necesariamente cuantificable en términos de su magnitud, temporalidad, grupo poblacional y ámbito. Dadas, las condiciones anteriores, se procede a enunciar el problema específico, tomando en cuenta las competencias de la entidad rectora y a justificar la necesidad y/o magnitud del problema mediante datos estadísticos o cuantitativos de al menos tres años previos.

En segundo lugar, se encuentra la identificación y cuantificación de la población, para lo cual es importante describir y poner en manifiesto los siguientes conceptos requeridos (ver Tabla 6)

Tabla 6: Conceptos para la Identificación y Cuantificación de la Población

Conceptos para la Identificación y Cuantificación de la Población
<ul style="list-style-type: none"> • Población potencial: Aquella población que presenta el problema y/o necesidad que justifica o da origen al problema. • Cuantificación de la población potencial: Se requiere determinar la unidad de medida de la población (personas, establecimientos, hogares, etc.), así como el valor cuantitativo • Criterios de focalización. Considera que no toda la población que presenta el problema requiere de la intervención del Estado, por lo que se enlista y justifican los criterios de focalización utilizados en la propuesta de diseño de Programas Presupuestales. • Población objetivo: Aquella población que cumple con los criterios de focalización del PP y cuenta con la misma unidad de medida de la población potencial. • Atributos de la población objetivo: Caracterización de la población según los atributos pertinentes que permitan su identificación, como son las brechas de género, por etnia, grupos etarios, ubicación geográfica, entre otros.

Adaptado de: Directiva No 002-2016-EF/50.01

Finalmente, el proceso de diagnóstico culmina con la determinación de las causas del problema identificado, en este análisis causal se debe desarrollar bajo un esquema de relaciones causa - efecto entre fenómenos observables que explican la generación del problema. Para este cometido se pueden elegir dos modalidades: i) El desarrollo gráfico de un árbol de problemas, que necesariamente deberá estar acompañado de una descripción narrativa (ver Figura 2) o ii) La adopción de un modelo conceptual ya desarrollado, el cual necesariamente responde a un

conjunto de conocimientos de carácter académico y fundamento conceptual, identificando la fuente de origen y que también se describe narrativamente (ver Figura 3)

Figura 2: Metodología de árbol de problemas

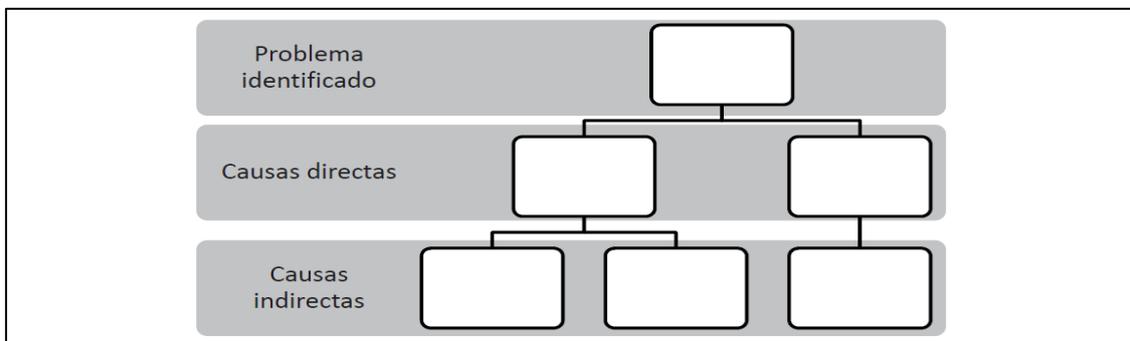


Figura 3: Metodología de causas

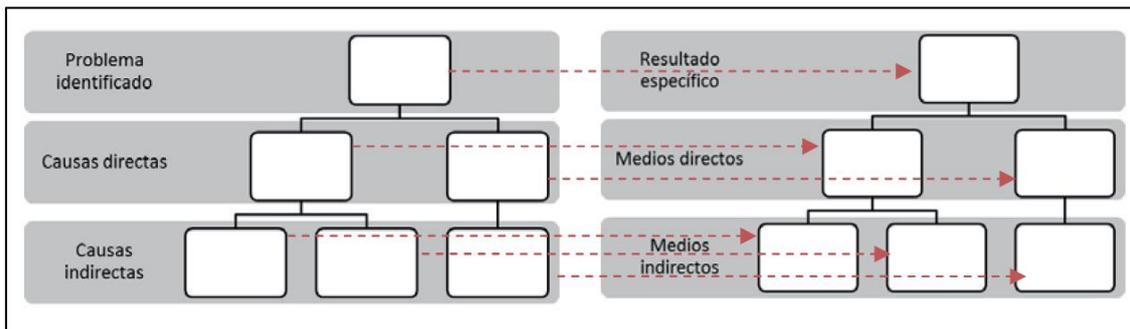
Descripción de la causa	Copie aquí la causa identificada en el árbol # 1
Describe la vinculación entre la causa y el problema específico	
Magnitud de la causa (datos cuantitativos)	
Atributos de la causa (datos cuantitativos)	
Evidencia que justifique la relación de causalidad respectiva (cite la evidencia de la Nota 1)	

El diseño es la siguiente etapa dentro del Anexo N° 2, y corresponde al análisis de la mejor opción para poder dar solución al problema específico hallado en la etapa previa de diagnóstico y posee 10 apartados i) Resultado específico, ii) Análisis de los medios, iii) Análisis de alternativas, iv) Transición de las alternativas al producto, v) Actividades, tareas e insumos, vi) Indicadores, vii) Supuestos, viii) Vinculación del Programa Presupuestal con los objetivos de política nacional, ix) Matriz lógica del Programa Presupuestal, x) Inclusión de Proyectos de Inversión Pública en el PP,

De esta forma, se inicia con la enunciación del resultado específico, el cual se define como un cambio, de carácter cuantificable, que puede ser observado por la población objetivo en un periodo de tiempo establecido (Directiva No 002-2016-EF/50.01).

La segunda etapa del diseño corresponde al análisis de los medios, el cual permitirá la identificación de posibles soluciones a las causas identificadas en la etapa de diagnóstico, consiste en revertir las condiciones identificadas como causas directas e indirectas en el gráfico del árbol de problemas en medios directos e indirectos en el árbol medios (ver Figura 4).

Figura 4: Metodología de árbol de medios



Fuente: MEF (2016a)

En tercer lugar, haremos referencia al análisis de las alternativas, este consiste en la identificación de posibles y/o actuales intervenciones que permiten viabilizar los medios desarrollados. De esta forma, por cada medio se identificarán por lo menos dos alternativas de intervención mutuamente excluyentes, sobre las que se analizará su efectividad para su posterior priorización. En los casos excepcionales en los que sólo sea posible identificar una única alternativa o alternativas complementarias para viabilizar el medio, se deberá sustentar dicha situación. Luego de identificar estas alternativas, se procederá a analizar la factibilidad y efectividad de las mismas. es decir, se procederá a identificar aquellas que deberán ser provistas por el PP, tomando en cuenta dos criterios: criterios: (i) las evidencias de la efectividad y eficiencia de las alternativas (se privilegia la efectividad) y (ii) la viabilidad financiera de implementar dichas alternativas.

En cuarto lugar, se desarrollará el tránsito de las alternativas al producto, sobre la base de las intervenciones seleccionadas de acuerdo al análisis de efectividad de las alternativas, estas se agruparán o derivarán en productos. El producto se define como el conjunto articulado de bienes y/o servicios (entregable) que recibe la población objetivo de generar un cambio contribuyendo al logro del Resultado Específico del PP.

Luego, se encuentra el apartado de las actividades, tareas e insumos. Una actividad se define como la acción sobre una lista específica y completa de insumos que de forma conjunta garantiza la provisión de un producto (considerando que la actividad será relevante y presupuestable). Así mismo, las tareas están referidas a las acciones que deben realizar las instituciones públicas para asegurar el desarrollo de las actividades y, por último, los insumos se encuentran constituidos por recursos físicos, humanos y financieros necesarios para la implementación y gestión de las tareas y actividades. Cabe recalcar, que los insumos deben encontrarse adaptados a las características particulares de cada región y entidad rectora para la identificación y diseño de actividades (Directiva No 002-2016-EF/50.01).

El sexto lugar corresponde al apartado de indicadores, el cual es una medida de cómo se viene implementando un programa o entregando un producto. Estos se clasifican en dos: indicadores de desempeño e indicadores de producción física. Los indicadores de desempeño facilitan la medición de los niveles de resultado y producto de la matriz lógica, además de permitir la verificación del avance en el logro de los objetivos respectivos al PP, se podrá considerar uno o más indicadores por cada producto y resultado en la matriz lógica. Por otro lado, un indicador de producción física es la unidad de medida de las cantidades de bienes y servicios provistos por una intervención pública, cada producto y cada actividad deberá tener un único indicador de producción física (Directiva No 002-2016-EF/50.01).

La séptima parte de la etapa de diseño corresponde a los supuestos, los cuales hacen referencia a los diferentes riesgos ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, climatológicos u otros factores que pueden hacer que el programa no logre los productos y/o el resultado específico. El razonamiento es el siguiente: si llevamos a cabo las actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces entregamos los productos indicados. Si proveemos los productos indicados y otros supuestos se cumplen, entonces lograremos el Resultado Específico del PP. Cabe recordar que para que una acción / factor se constituya en un supuesto, esta deberá estar fuera del ámbito de control (competencias) de la entidad / unidad responsable de la actividad, producto y/o PP (Directiva No 002-2016-EF/50.01).

Siguiendo con las etapas de diseño de PP, continúa el apartado vinculación del PP con los objetivos de política nacional. Se menciona entonces, que el resultado final es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a una población identificada, del entorno en el que se desenvuelven o de las organizaciones que la sirven, tanto del sector público como privado, y corresponde a un objetivo de política nacional, esto en base al Plan Bicentenario – El Perú hacia el 2021 de CEPLAN. Podrán existir uno o más PP y/o productos de PP que compartan un mismo resultado final, o un PP que esté vinculado a más de un resultado final (Directiva No 002-2016-EF/50.01).

El penúltimo elemento de la etapa de diseño de Programa Presupuestal corresponde a la matriz lógica, la cual agrupa los primeros 7 apartados (ver Figura 5).

Figura 5: Matriz lógica

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos importantes
Resultado final			
<i>Escriba el contenido identificado en el contenido 3.8.</i>	<i>Liste los nombres de los indicadores descritos en el contenido 3.6., sobre la base de las definiciones de la Nota 2.</i>	<i>Extraiga los medios de verificación de la tabla # 14 del contenido 3.6.</i>	<i>Señale los supuestos identificados en el contenido 3.7.</i>
Resultado específico			
<i>Escriba el resultado identificado en la tabla # 7, del contenido 3.1.</i>	<i>Liste los nombres de los indicadores descritos en el contenido 3.6., sobre la base de las definiciones de la Nota 2.</i>	<i>Extraiga los medios de verificación de la tabla # 14 del contenido 3.6 (corresponde a la fuente de datos).</i>	<i>Señale los supuestos identificados en el contenido 3.7.</i>
Productos			
<i>Liste los nombres del producto de la tabla # 10 del contenido 3.4.</i> 1. 2. 3.	<i>Para cada producto: Liste los nombres de los indicadores descritos en el contenido 3.6., sobre la base de las definiciones de la Nota 2.</i>	<i>Extraiga los medios de verificación de la tabla # 14 del contenido 3.6 (corresponde a la fuente de datos).</i>	<i>Señale los supuestos identificados en el contenido 3.7.</i>
Objetivos			
Actividades			
<i>Para cada actividad en cada producto, identificada en la tabla # 11 del contenido 3.5., escriba el nombre de la actividad.</i> 1. a. b. c. 2. a. b. c. 3. a. b.	<i>Liste los indicadores de producción física según la tabla # 12</i>		<i>Señale los supuestos identificados en el contenido 3.7.</i>

Fuente: MEF, 2016a

Por último, cabe mencionar, que existe un décimo elemento referido a la inclusión de proyectos de inversión pública en el PP, sin embargo, al tratar nuestra investigación de un PP del MIMP, no se desarrollada dicho apartado. De esta manera se da por concluido el sustento teórico de la fase diseño del Anexo N°2 Contenidos mínimos para un Programa Presupuestal.

Haciendo un recuento de lo desarrollado anteriormente, ya se ha descrito lo correspondiente a la información general, el diagnóstico, y el diseño del programa, por lo que se procederá con la etapa de seguimiento y evaluación. Así, este apartado permite identificar si es que el programa ha tenido evaluaciones independientes (definidas como realizadas y con recursos de organismos externos al programa y a la institución que lo ejecuta). En ese sentido, es importante que en el caso de contar con Evaluaciones Independientes en el marco del PpR que hayan formalizado una matriz de compromisos de mejora del desempeño se complete mediante un cuadro (ver Figura 6).

Figura 6: Matriz de compromisos

Compromiso	Medio de verificación	Plazo	Nivel de cumplimiento (sí cumplió, cumplimiento parcial y no cumplió)

Fuente: MEF, 2016a

En último lugar, se describirá la fase de Programación física y financiera, en el marco de los contenidos mínimos para un Programa Presupuesta, para lo cual es necesario definir los siguientes conceptos: La programación física consiste en el ejercicio de proyectar las metas de los indicadores de producción física (metas físicas) tanto a nivel de producto como a nivel de las actividades. La programación física está expresada en las unidades de medida del indicador de producción física (metas físicas) respectivo. La programación financiera depende de la programación física, es la expresión en unidades monetarias del ejercicio de presupuestación de las metas de los indicadores de producción (metas físicas) proyectados. La programación multianual se define como el ejercicio de proyectar multianualmente las metas de los indicadores de producción física, tanto de inversiones, como de producto y de actividades, así como los recursos financieros necesarios para las metas proyectadas. Este apartado, a su vez, está compuesto por las siguientes partes i) Cálculos previos, ii) Programación del requerimiento de inversiones, iii) Programación de producción anual, iv) Programación multianual y v) Estructura Programática Propuesta.

En caso la propuesta de PP cumpla con el Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal”, la DGPP se comunicará con la entidad a fin de que ella registre la propuesta como PP y una versión simple de dicho documento, a través de sus Responsables Técnicos en el “Sistema Integrado de Procesos de Programación” que la DGPP habilitará para tal caso. De esta manera, la entidad definirá la distribución de su asignación presupuestaria total entre los distintos niveles de su estructura presupuestal, identificando sus intervenciones prioritarias a través de los PP. Asimismo, para el caso de los PP que se seleccionen para el proceso de programación y formulación del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, la DGPP desarrollará un proceso de verificación concurrente que acompaña el proceso de consolidación del Anexo N° 2 para el siguiente año fiscal. El proceso de verificación concurrente de los contenidos mínimos comprende a las comunicaciones por vía electrónica, así como las reuniones de trabajo que se realicen, mediante las cuales la DGPP manifiesta sus observaciones y/o recomendaciones, para la consideración del Equipo Técnico y la incorporación de mejoras. Al finalizar dicho proceso, la DGPP remitirá mediante un documento el informe de verificación

Por otro lado, para los PP vigentes o en ejecución, las entidades rectoras en base a las recomendaciones recibidas en las evaluaciones de desempeño, evaluaciones de impacto o los informes de verificación (semestrales y anuales), cuentan con la facultad de realizar las siguientes acciones:

- Revisar el diseño. Se debe revisar que los ajustes vinculados al Anexo N° 2 (MEF, 2016a), no generen modificaciones en la Estructura Funcional Programática en ningún nivel (esto es de carácter obligatorio).
- Modificar el diseño. Ajustar modificaciones a lo establecido por Anexo N° 2 (MEF, 2016a).
- Rediseñar el PP

Para el rediseño mencionado en c), se debe presentar un informe técnico de sustento a la DGPP, desde los responsables técnicos de los PP. En los 3 casos mencionados (a, b y c), los equipos técnicos elaborarán una nueva versión del diseño del PP, (en formato de Anexo N° 2) (MEF, 2016a), que incorporará además de las recomendaciones y observaciones de la DGPP, “Plan de trabajo de articulación territorial del PP”, en los casos que corresponda, la programación multianual del PP (física y financiera), y la definición de los indicadores de desempeño (Directiva N° 002-2016-EF/50.01).

Asimismo, como se mencionó en el capítulo anterior, debido a que en el Perú predominaba la asignación histórica e inercial del presupuesto para las distintas entidades del Estado, sin el requerimiento de evidencia alguna sobre la eficacia de las intervenciones, para el año 2008 se incluyeron en la Ley de Presupuesto los primeros cinco programas estratégicos que se llevaron a cabo bajo la modalidad de Presupuesto por Resultados (Casas, 2011). De esta forma, el cambio principal que busca PpR es mejorar la calidad del gasto a través del fortalecimiento de la relación entre el presupuesto y los resultados, mediante el uso sistemático de la información de desempeño y las prioridades de política, guardando siempre consistencia con el marco macro fiscal y los topes agregados definidos en el Marco Macroeconómico Multianual (Casas, 2011).

En línea con lo anterior, al 2019 en el Perú existen 89 programas presupuestales bajo el marco de la presupuestación por resultados y de este total solo dos se encuentran relacionados directamente a la población adulta mayor: el PP 0097 Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el PP 0142 Acceso a Servicios Especializados a la Población Adulta Mayor, sujeto de estudio de esta investigación, bajo la rectoría del MIMP. El primero brinda protección social al entregar una

subvención monetaria a los adultos mayores de 65 años a más, que viven en situación de vulnerabilidad (MIDIS, 2018), mientras que el segundo establece como prioridad, cubrir la necesidad de las Personas Adultas Mayores, de servicios especializados, entendidos como “asistencias terapéuticas, rehabilitación, promoción de salud, educación, prevención y orientación social, psicológica y legal” (INABIF, 2017). En lo correspondiente a Pensión 65, desde el MEF solo hay una Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP publicada, la cual data del año 2015. En este estudio se señala que al 2012 se asignó a Pensión 65 S/. 264.4 millones, en tanto que, en el 2013, se incrementó este monto a S/. 452.2 millones, a pesar de que solo se logró una ejecución presupuestaria de 86.87% (MEF, 2015), lo que muestra que no se cumplieron los indicadores de la meta financiera propuestos. Asimismo, el diseño de los productos de este programa presupuestal no verifica efectivamente el cumplimiento del resultado específico ya que, si bien el PP identifica el depósito en las cuentas de los beneficiarios, este no nota si el beneficiario retiró o no el dinero de su cuenta (2015). Finalmente, en relación a la contextualización y análisis del PP 0142, cabe mencionar que se ahondará en el capítulo siguiente de la investigación.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRESUPUESTACIÓN POR RESULTADOS EN LA APROBACIÓN Y REVISIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL DEL ADULTO MAYOR

La presente tesis encuentra su origen en el momento en que el equipo de investigación estudia el diseño del PP del adulto mayor y descubre la precariedad del marco lógico que se entregó para conseguir su aprobación e inicio de gestión. Esto alarmó al grupo de investigación, debido a que las deficiencias eran críticamente evidentes desde la aprobación y revisión del diseño del PP entre los años 2016 y 2019. Es por este motivo, que se buscó entender a mayor profundidad la situación que se encontró alrededor de esta toma de decisiones que impulsaron que, por un lado, el MIMP proponga un PP con diseño deficiente y, por otro lado, que el MEF lo apruebe y mantenga en gestión a pesar de no acatar las recomendaciones que se le generaban desde los informes de verificación. Así, se realizaron entrevistas a las partes involucradas tanto por parte del MEF y MIMP, que permitieron dar luces sobre los motivos que desembocaron en la aprobación y continuación de gestión del PP. Finalmente, el presente apartado analítico, pretende dar sustento a la hipótesis: la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú fue realizada de manera ineficaz en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142. En línea con lo anterior, se abordarán tres grandes tópicos, el primero correspondiente al PP 0142, el segundo, a la implementación de la PpR en el Perú y para finalizar el análisis de la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019. Cabe resaltar que, en los capítulos anteriores se utilizó el término *presupuesto por resultados* haciendo referencia a la herramienta de gestión pública, mientras que a partir de este capítulo analítico se empleará el término *presupuestación por resultados* para referir a la implementación de la herramienta de presupuesto por resultados en la gestión pública.

1. Programa presupuestal del adulto mayor

En este primer apartado se procederá a contextualizar a la entidad rectora y creadora del Programa Presupuestal 0142 Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados (en adelante PP del Adulto Mayor): el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP); para luego, desarrollar el mencionado PP según los elementos inherentes a los programas presupuestales. Es importante señalar, que se le entregó la denominación al PP 0142 de PP del adulto mayor, porque a pesar de que el equipo de investigación tiene conocimiento de que este no es un PP que pretende abarcar toda la problemática de la PAM (guiándose por lo

que propone el enunciado) este es el único programa aprobado en la PpR peruana que en teoría brinda servicios públicos a la PAM.

1.1. Entidad rectora del PP del Adulto Mayor: MIMP

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) es la entidad encargada del PP del Adulto Mayor y es responsable final de “supervisar y evaluar el desarrollo del proceso de implementación de la política de protección de los derechos de las personas adultas mayores” (MIMP, 2012, p. 9). Cabe resaltar, que esta función se ejecuta mediante el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables (DVMPV), el mismo que cuenta bajo su cargo con la Dirección General de la Familia y Comunidad (DGFC) y esta a su vez tiene a su cargo a la Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM) (2012) (ver Anexo E). Por otro lado, el rol ejecutor del PP del Adulto Mayor recae sobre El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), quien asume la responsabilidad de programar, conducir, coordinar, ejecutar y supervisar las acciones de prevención, promoción y protección para las PAM, en el marco de los servicios que se ofrecen (INABIF, 2018).

Un hecho relevante para contextualizar al ministerio, es que las funciones descritas anteriormente se encontraban bajo responsabilidad del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) hasta el 2011, año en el cual Ollanta Humala decide clausurar dicha entidad y crear dos despachos nuevos: MIDIS y MIMP. Actualmente, a pesar de que hasta hace menos de una década desarrollaban servicios públicos de manera conjunta, el MIMP fue el ministerio que se vio más afectado a nivel político-económico como se observa a continuación.

En ese sentido, en términos de capacidad económica del sector, el MIMP dentro del aparato estatal posee una limitada participación presupuestaria. Ello se ve reflejado en la alarmante participación de 0.32% del presupuesto total del país, y ocupa el puesto 18 de los 19 despachos ministeriales que existen en el sector público peruano en el poder ejecutivo a nivel de asignación presupuestal. Así, se observa que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es el despacho que cuenta con menor porcentaje del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) siendo así la única entidad ministerial por debajo del MIMP. Además, se puede apreciar que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) se encuentra mejor posicionado económicamente, a pesar de que, como se mencionó anteriormente, contaban con las mismas funciones antes de la división del MIMDES (ver Tabla 7). De forma que, con esta reducción presupuestal, el MIMP también se ve reducido en su capacidad para entregar servicios públicos y desarrollar políticas públicas multisectoriales.

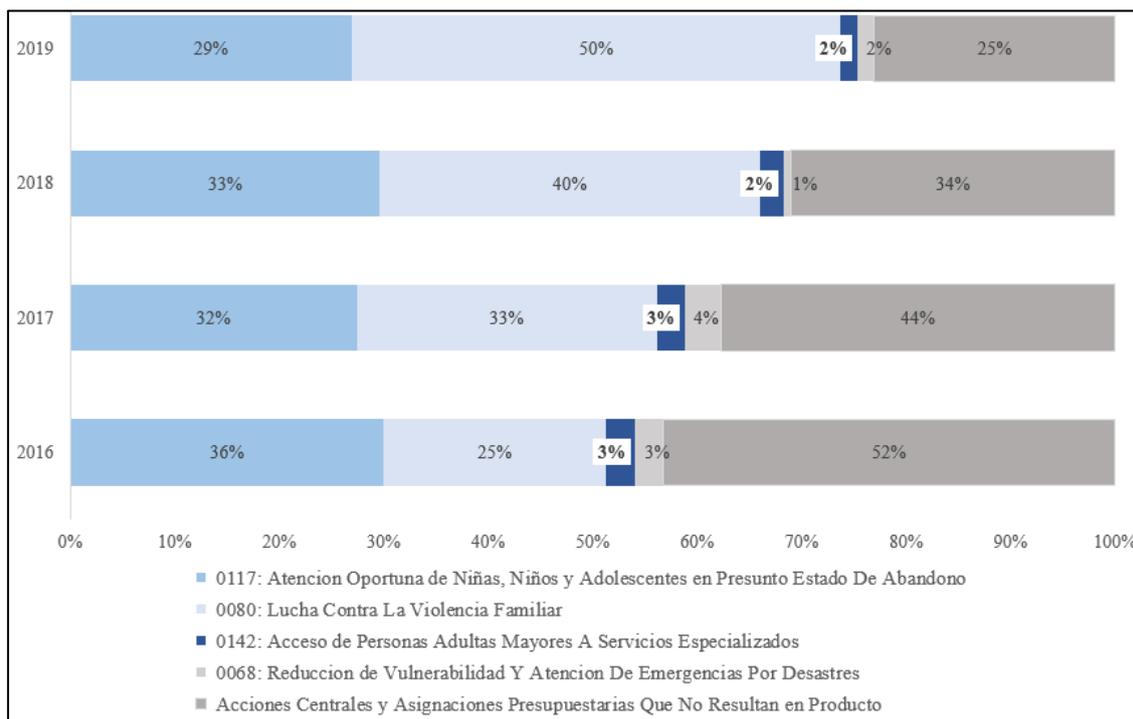
Tabla 7: Presupuesto del MIMP dentro del Poder Ejecutivo

Puesto	Ministerio	PIM/ Total
19°	MTPE	0,28%
18°	MIMP	0,32%
7°	MIDIS	2,49%
2°	MTC	8,08%
1°	MEF	13,97%

Adaptado de: SIAF (2019)

Entonces, luego de exponer la crítica situación en la que se encuentra el MIMP, se procederá a mencionar los PP que dicho ministerio posee a su cargo para así contextualizar la situación de la PAM a nivel presupuestal. En ese sentido, los PP que se encuentran a cargo del MIMP desde el año 2016 hasta el 2019, horizonte temporal de esta investigación son los siguientes: i) 0117: Atención Oportuna de Niñas, Niños y Adolescentes en Presunto Estado De Abandono, ii) 0080: Lucha Contra La Violencia Familiar, iii) 0142: Acceso de Personas Adultas Mayores A Servicios Especializados (caso de estudio de la presente tesis), iv) 0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención De Emergencias Por Desastres y v) 0051: Prevención y Tratamiento Del Consumo De Drogas. Así, de acuerdo a la asignación presupuestaria de cada PP se identifica la relegada priorización económica del ministerio respecto a la problemática del adulto mayor, ya que solo les ha correspondido el 3% del presupuesto del MIMP entre los años 2016 y 2017 e incluso el 2% entre los años 2018 y 2019. A diferencia del programa 0080: Lucha Contra La Violencia Familiar el cual ha aumentado su presupuesto año tras año, llegando a ocupar el 50% del presupuesto del MIMP actualmente (ver Figura 7).

Figura 7: Programas Presupuestales del MIMP



Fuente: SIAF (2019)

1.2. Descripción del PP del Adulto Mayor

Siguiendo la línea de lo explicado en este apartado, corresponde desarrollar el PP del Adulto Mayor, para lo cual se describirán los elementos inherentes a la estructura base de los PP de la gestión pública peruana, como lo son los productos, las actividades y los indicadores. Cabe señalar que lo que se realizará a continuación es una breve descripción de los dos productos entregados por el PP, según lo enunciado en el diseño del PP en el Anexo de Contenidos Mínimos, sin acotar la real entrega de los mismos, pues la implementación del PP escapa del campo de investigación de la presente tesis.

En primer lugar, cabe señalar que el PP del adulto mayor plantea dos productos. El primer producto posee la denominación: Familiares y cuidadores con capacidades fortalecidas en el buen trato a la PAM y “consiste en sensibilizar y capacitar a los miembros de la familia y cuidadores en temas de vejez y proceso de envejecimiento, derechos y respecto a las normas existentes de protección, a fin de disminuir los índices de maltrato” (MIMP, 2018, p. 165). Para ello, el diseño del PP propone llevar a cabo dos actividades, una de ellas correspondiente al desarrollo de competencias en familiares para la atención a la PAM, y la otra, correspondiente al desarrollo de competencias en cuidadores para la atención a la PAM. Cabe señalar que dichas capacitaciones se brindan tanto virtual como presencialmente por un periodo no mayor a tres meses. Asimismo, se tiene que el indicador de producción física, es decir, la manera en la que se

mide la entrega de este producto, es el número de número de familiares y cuidadores de PAM con capacidades fortalecidas. Por su parte, la manera en la que se mide el desempeño del producto es mediante el cálculo del porcentaje familiares y cuidadores de PAM con capacidades fortalecidas (MIMP, 2018).

En segundo lugar, se encuentra el producto denominado Personas Adultas Mayores atendidas involucrando al entorno familiar y/o social, el cual está orientado a brindar servicios sociales y de salud a la PAM mediante cinco actividades, las cuales son: i) Identificación, selección y derivación de PAM en situación en riesgo, ii) PAM en situación de riesgo atendidas en Centros de Atención de Noche (CAN), iii) PAM en situación de riesgo atendidas en Centros de Atención Residencial (CAR), iv) PAM en situación de riesgo atendidas en Centros de atención de Día (CAD), y v) PAM reciben servicios para prevenir condiciones de riesgo en los Centros Integrales del Adulto Mayor (CIAM), las cuales serán descritas a continuación.

La primera actividad del segundo producto en mención es la identificación, evaluación y derivación de la PAM en situación de riesgo. La etapa de identificación consiste en ubicar a la PAM en Situación de Riesgo como potencial beneficiario de los servicios que brinda el INABIF (MIMP, 2018). Luego, la siguiente etapa comprende procesos de evaluación para la admisión de la PAM al acceso de los servicios. Y, por último, la derivación incluye dos procedimientos distintos, uno de ellos es el ingreso o admisión de la PAM a un CAN, CAR o CAD; mientras que el otro es la derivación del caso a una institución pública o privada para que brinde el servicio en el marco de su competencia (MIMP, 2018).

Las siguientes 4 actividades consisten en la atención a la PAM en situación en riesgo, luego de que se le derivó al centro correspondiente según la evaluación realizada en la actividad anterior. De este modo, la PAM puede ser atendida mediante un CAR, CAN, CAD y/o prevenir condiciones de riesgo en los CIAM (MIMP 2018).

En este sentido, la segunda actividad “PAM en situación de riesgo atendida en Centros de Atención de Noche” consiste en brindar alimentación (desayuno y cena) y hospedaje nocturno. Asimismo, como parte de la entrega de esta actividad se realizan evaluaciones a nivel social, psicológica y de salud, al momento del ingreso de la PAM, a fin de determinar e incidir en las estrategias para lograr la reinserción social de la PAM usuaria (MIMP, 2018).

Por su parte, la tercera actividad es PAM en situación de riesgo atendida en Centros de Atención Residencial que implica la atención de las necesidades básicas de la PAM, tales como alojamiento, salud, alimentación y vestido, así como el cuidado permanente y una intervención multidisciplinaria enfocada en sus necesidades a fin de poder asegurar la mejora y/o el mantenimiento de su estado biopsicosocial. Dicha intervención multidisciplinaria se brinda a

través de las evaluaciones realizadas por un médico geriatra, licenciado/a en psicología, trabajador/a social, enfermería, nutrición, gerontólogo/a, tecnólogo/a en terapia físico, técnico/as de enfermería, cuidadores/as, administrador/a y personal de seguridad, limpieza, mantenimiento, lavandería (MIMP, 2018). En resumen, se trata de brindar una atención integral al adulto mayor debido a que va a permanecer en estos Centros de Atención Residencial para su bienestar y pleno ejercicio de sus derechos.

La cuarta actividad es PAM en situación de riesgo atendida en el Centro de Atención de Día, la cual brinda servicio de cuidado diurno de los Centros de Desarrollo Integral de las Familias (CEDIF) del INABIF, dirigido a la PAM autovalente en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de promover su autonomía, independencia y calidad de vida y; prevenir el deterioro de sus funciones físicas, mentales, emocionales, sociales y económicas; ello mediante intervenciones de distintos tipos como sociales, psicológicas, de terapia física, sociocultural, fortalecimiento familiar, comunitaria (MIMP, 2018).

Finalmente, la quinta actividad, PAM con servicios para prevenir condiciones de riesgo en los Centros Integrales del Adulto Mayor (CIAM), se dirige a PAM de 60 años a más y autovalente, y tiene por objeto mejorar la calidad de vida de la PAM, promoviendo una vida activa y saludable a través de la prevención y fortalecimiento de capacidades para afrontar los cambios del proceso de envejecimiento. Los servicios a ser brindados son los siguientes: educativos, recreativos y culturales, deportivos, actividades productivas, actividades de empoderamiento personal, prevención de enfermedades en coordinación con el sistema de salud, asesoría socio-legal y visitas domiciliarias a hogares de PAM. Cabe resaltar que esta última actividad se enfoca en la prevención, a diferencia de los CAN, CAR y CAD, los cuales realizan actividades reactivas luego de que la PAM se encuentre en situación de riesgo.

2. ¿Existió una sola forma de implementar la Presupuestación por Resultados en el Perú?

Luego de la descripción del PP del Adulto Mayor y la contextualización de su ministerio rector, en el presente apartado se explicará en primer lugar, la definición y los objetivos de la PpR validados por la opinión de los expertos de la PpR en el Perú. En segundo lugar, se describirán las formas de implementación de la PpR en el Perú desde las dos posturas que surgieron dentro del MEF a partir del 2007, las cuales se dieron de manera secuencial. Por último, se analizará el del proceso previo en la rigurosidad de la

aprobación de los PP. De esta manera, se podrá facilitar el entendimiento al lector, respecto del contexto en el que el PP del Adulto Mayor fue aprobado.

2.1. Definición y Objetivos de la PpR

En este subcapítulo se presentan la definición y objetivos de la PpR desde las declaraciones de actores con experiencia en temas de presupuestación por resultados, como los entrevistados Carlos Ricse, Juan Pablo Silva, José Luis Paco, Zoila Llempén, Omar Narrea y Diego Rossinelli. Al concluir este apartado, dichas definiciones y objetivos serán validados con lo propuesto por la teoría de gestión pública presentada en el capítulo de la PpR.

Ahora bien, en la siguiente tabla se muestran las definiciones de PpR otorgadas por los entrevistados mencionados previamente (ver Tabla 8).

Tabla 8: Definición de la PpR según entrevistados

Entrevistada/o	Definición
Carlos Ricse	PpR es una nueva forma de hacer la gestión para hacer trazable el uso de los recursos públicos, en función de resultados valorados por la población, es la punta de la lanza para modificar la forma en cómo se asignan y ejecutan los recursos públicos (comunicación personal, 17 de julio, 2019)
Omar Narrea	Estrategia para mejorar el Sistema de Presupuesto, que es importante para que este proceso anual se base en evidencia y resultados; y para modernizar a las instituciones a fin de que alineen su presupuesto en soluciones directas al ciudadano. (comunicación personal, 19 de julio, 2019)
Juan Pablo Silva	PpR es poder lograr una discusión para la priorización o asignación presupuestal sobre la base de objetivos y resultados claramente definidos para ciudadano y la revisión a partir de evaluaciones e indicadores de desempeño. (comunicación personal, 23 de julio, 2019)
José Luis Paco	PP es una estrategia de gestión que busca generar un resultado en la población, la PpR se orienta a resolver problemas públicos. PpR rescata la racionalidad de lo que se hace para el ciudadano, garantizando una cadena de valor público. (comunicación personal, 25 de julio, 2019)
Zoila Llempén	Es la asignación presupuestal respecto de ciertos resultados que el país ha definido como prioritarios, se definen los productos basados en evidencia a los cuales tú apuestas como país estratégicamente, informado a partir de evidencia respecto de donde deberíamos poner el Presupuesto Público. En el sector público hay una tendencia natural a pensar cual es el objetivo por institución, la PpR lo que hace es independientemente de la institución en que estés, cual es el cambio que tú quieres ver, cual es el resultado que tú quieres ver en el ciudadano, lo que lleva a romper la lógica institucional de la otra parte. (comunicación personal, 26 de julio, 2019)

Jessica Niño de Guzmán	La PpR es un enfoque o metodología que alinea a través del presupuesto, los insumos, los bienes y servicios a la entrega de resultados, con efecto directo en la población. Es el alineamiento que se traduce en la cadena de valor. (comunicación personal, 31 de julio, 2019)
Diego Rossinelli	La PpR trata de cambiar el paradigma antiguo que asignaba o definía presupuesto inercialmente. Ahora a través de la definición de resultados e indicadores de desempeño se designa el presupuesto a las intervenciones en las que se tiene demostrado con la mejor evidencia rigurosa disponible que funciona. (comunicación personal, 01 de agosto, 2019)

De esta forma, se realizó un análisis sobre aspectos que la mayoría de entrevistados menciona como relevantes para la definición de la PpR. En primer lugar, el concepto en el que todos los entrevistados coinciden en mencionar, fue la orientación a resultados; luego con la segunda mayor cantidad de menciones se encuentra el enfoque al ciudadano; en tercer lugar, la asignación presupuestal; en cuarto lugar, se observa la discusión presupuestaria; y por último el involucramiento de evidencias (ver Tabla 9). Cabe señalar que estos 5 ítems fueron seleccionados para el cuadro debido a que son los términos que cuentan con 3 menciones o más por parte de los entrevistados. Sin embargo, para enriquecer el concepto de la definición de la PpR a continuación se señalan los ítems que consiguieron 2 o 1 mención por parte de los actores clave: seguimiento, evaluación, trazabilidad, multisectorialidad y ejecución.

Tabla 9: Análisis de la definición de la Presupuestación por Resultados

Definición	Asignación presupuestal	Discusión presupuestaria	Evidencia	Resultados	Ciudadano
Carlos Ricse	X			X	X
Omar Narrea		X	X	X	X
Carlos Ricse	X			X	X
Juan Pablo Silva		X		X	
José Paco				X	X
Zoila Llempén	X	X	X	X	X
Jessica Niño				X	X
Diego Rossinelli			X	X	

Luego se procederá a realizar el ejercicio presentado previamente, pero en esta ocasión para validar los objetivos de la PpR propuestos en el capítulo anterior por el equipo de investigación (ver Tabla 10).

Tabla 10: Objetivos de la Presupuestación por Resultados según los entrevistados

Entrevistada/o	Objetivos
Carlos Ricse	Hacer más transparente el compromiso con los productos valorados por la población e impulsar la Gestión pública moderna basada en el ciudadano (comunicación personal, 17 de julio, 2019).
Gabriela Carrasco	Lo principal que buscaba la implementación de la PpR en el Perú es vincular el gasto con los resultados para tomar decisiones de presupuesto informadas, en contexto de límite presupuestario y diferentes prioridades (comunicación personal, 14 de julio, 2019).
Omar Narrea	<ul style="list-style-type: none"> - Orientar el presupuesto de cada pliego hacia resultados - Priorizar los resultados a conseguir y asignar el presupuesto en base a ello - Establecer la medición y seguimiento de resultados (comunicación personal, 19 de julio, 2019).
Juan Pablo Silva	Discusión presupuestaria que permite garantizar a todos los ciudadanos, en especial los de menos oportunidades, el ejercicio de sus derechos y por ende su ciudadanía (comunicación personal, 23 de julio, 2019).
José Luis Paco	Mejorar la asignación presupuestal en base a la efectividad ya que el Estado suele asignar a lo que es más prioritario y dentro de esto, a lo que está siendo más eficaz, la PpR ve esas dos dimensiones (comunicación personal, 25 de julio, 2019).
Zoila Llempén	Objetivo fundamental: cambiar condiciones en la población Objetivo específico: identificar cómo la asignación presupuestal responde a los resultados de cambio en la población esperados (comunicación personal, 26 de julio, 2019).
Jessica Niño de Guzmán	Romper la inercia de asignación histórica, se va de una eficiencia asignativa de insumos a la efectividad directa de intervenciones en el ciudadano, con indicadores de desempeño (comunicación personal, 31 de julio, 2019).
Diego Rossinelli	Mejorar la calidad de vida de los peruanos a través de la dirección del gasto social a intervenciones más eficientes, costo efectivas y de impacto. (comunicación personal, 01 de agosto, 2019).

De esta manera, es posible evidenciar coincidencias entre los objetivos explicados por los entrevistados para la PpR. En ese sentido, se puede observar que 6 de 8 entrevistas mencionan la orientación hacia el ciudadano como principal objetivo de la PpR; en segundo lugar, se tiene como objetivo la vinculación de gastos con resultados; y, en tercer lugar, se encuentra en empate, con 3 menciones de los entrevistados, la discusión del presupuesto informada y la eficiencia; y en la última posición con dos menciones se encuentra la eficacia. Cabe señalar que estos 5 ítems fueron seleccionados para el cuadro debido a que son los términos que cuentan con 2 menciones o más por parte de los entrevistados (ver Tabla 11). Sin embargo, como se realizó en la tabla anterior, con el fin de enriquecer los objetivos de la PpR a

continuación se señalan los ítems que consiguieron una mención por parte de los actores clave y estos son: transparencia, calidad de servicios, ejercicio de derechos e indicadores de desempeño.

Tabla 11: Análisis de los objetivos de la Presupuestación por Resultados

Objetivos	Ciudadano	Vinculación de gastos con resultados	Discusión presupuesto informada	Eficiencia	Eficacia
Carlos Ricse	X			X	X
Gabriela Carrasco		X	X		
Omar Narrea		X	X		
Juan Pablo Silva	X			X	
José Paco	X		X		
Zoila Llempén	X	X			
Jessica Niño	X	X			
Diego Rossinelli	X	X		X	X

Una vez señalados los objetivos de la PpR desde las declaraciones de los expertos entrevistados, conviene robustecer el objetivo creado por el equipo de investigación, expuesto en el capítulo de Presupuesto por Resultados. En ese sentido, debido a que el equipo de investigación solo coincide con los expertos en enunciar que se debe lograr por medio de una discusión presupuestal informada, la vinculación de los gastos con los resultados para la solución eficaz de problemáticas de la ciudadanía, se procederá a robustecer el objetivo propuesto inicialmente por medio de la inclusión del término eficiencia obtenido por medio de entrevistas. De este modo, corresponde agregar en base a lo obtenido por los actores clave, la eficiencia en el enunciado del objetivo, de tal manera que el objetivo de la PpR se presente de la siguiente manera: lograr por medio de una discusión presupuestal informada la vinculación de los gastos con los resultados para la solución eficiente y eficaz de las problemáticas de la ciudadanía.

2.2. Posturas para la implementación de la PpR

En el capítulo anterior, se explicó de manera teórica el Presupuesto por Resultados y de manera contextual, la reforma del mismo en el país. Así, luego de describir el PP del adulto mayor, caso de estudio de esta investigación, por medio de este apartado se pretende documentar una historia conocida casi solamente por los actores que la protagonizaron, permitiendo con ello contar con mayor claridad el recorrido que tomó la implementación de la reforma de la PpR en el Perú. De esta manera, dicha implementación implicó la adecuación del sistema de presupuesto público, que pasó de funcionar inicialmente por medio del incremento inercial, a buscar el logro de resultados que solucionen las problemáticas de las personas, y

sobre todo promover la plena ejecución de los derechos de todos los peruanos y peruanas. Para ello, primero se adelantará de manera resumida el análisis realizado por el equipo de investigación sobre las formas de implementación de la PpR que hubo en el Perú y luego se sustentará y ampliará la información señalada por medio del citado de los testimonios de los actores clave entrevistados.

A continuación, se describe la implementación de la PpR según la experiencia de determinados actores, quienes fueron seleccionados por su relevancia en dicha reforma y según lo descrito en el capítulo metodológico. En ese sentido, se expondrán las dos posturas que se disputaron la implementación de la PpR y que el equipo de investigación ha decidido nombrar a lo largo de la investigación de la siguiente manera: i) la postura Miniminsa y ii) la postura PP 100%.

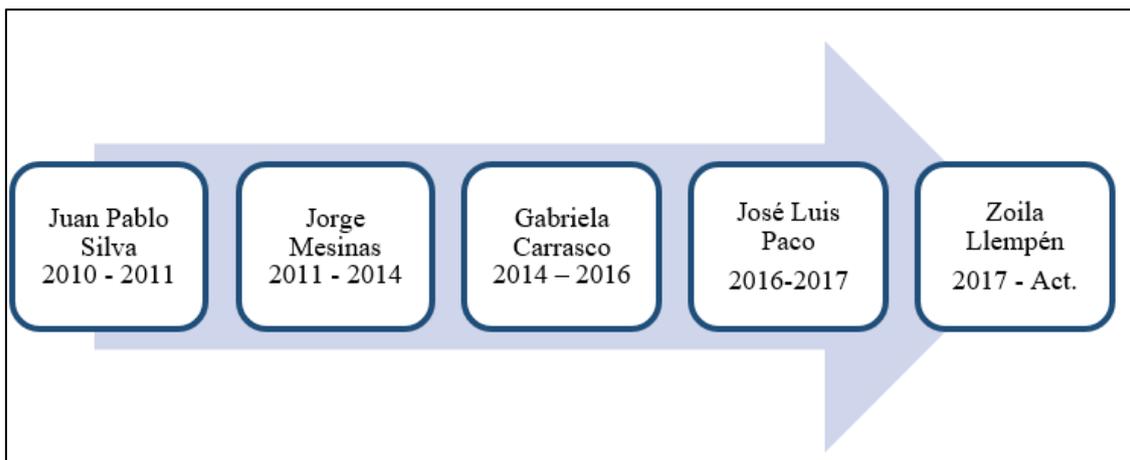
El Miniminsa, como también se le llamaba en el MEF, era un grupo conformado por ex funcionarios del Ministerio de Salud (MINSa) que pasó a trabajar al MEF y debido a su agenda política y su pasado laboral se les bautizó de dicha manera. Para fines de esta investigación y según sus testimonios y posturas, se les catalogará como parte del Miniminsa a Carlos Ricse, jefe de equipo implementador del Presupuesto por Resultados en la DGPP en el año 2007 y a Jessica Niño de Guzmán, especialista de Salud en la DCGP en el MEF. Cabe resaltar que, al momento de realizar las entrevistas a los distintos servidores públicos del MEF, el equipo de investigación pretendía recaudar información sobre la aplicación de la PpR en el Perú, sin embargo, fue durante el diálogo con quienes previamente hemos señalado como parte del Miniminsa, que se descubrió que dentro de esta institución se disputaron dos posturas la manera de aplicar la metodología en la gestión pública peruana.

Por otro lado, con respecto a los actores pertenecientes al grupo PP 100%, esta investigación considerará a los directores de la DCGP, dirección del MEF encargada de la implementación de este sistema por resultados (desde su creación en el año 2011 hasta la actualidad), debido a que a lo largo de las entrevistas declararon su convicción por que el presupuesto público se traduzca en PP al 100%. Los directores y directoras son los siguientes: Juan Pablo Silva (2010 - 2011), Jorge Mesinas (2011 - 2014), Gabriela Carrasco (2014 - 2016), José Luis Paco (a quien se le dio la encargatura de la DCGP durante los años 2016 y 2017) y Zoila Llempén (2017 - actualidad) (ver Figura 8). Es importante señalar, que desde el año 2016 se generó un punto de quiebre en el ingreso de nuevos PP a la PpR en la gestión pública peruana, debido a que se consideraba que se había permitido el ingreso de PP con diseños poco robustos (se ahondará en esta definición más adelante) y se decidió no aumentar la cantidad de PP en gestión. Por este motivo, José Luis Paco y Zoila Llempén serían directores de la DCGP

que no contarían los mismos objetivos que sus antecesores durante su gestión, pero para fines de la investigación se les incluye dentro de la postura de PP 100%.

Por último, se considerará como personajes híbridos a quienes han laborado en ambas entidades sin asumir compromiso con las posturas señaladas como lo son Omar Narrea, Coordinador de la Unidad de Evaluación del MEF y Diego Rossinelli Sectorista del mismo ministerio.

Figura 8: Directores de Calidad de Gasto Público 2007 - Actualidad



Antes de desarrollar las posturas mencionadas, se procederá a describir los objetivos e ideologías relacionados a lo que sendas posiciones consideraban como lo más efectivo para la implementación de la PpR. Cabe señalar que, si bien, ambas posturas difieren en la manera de implementar la PpR en el Perú, coinciden en que el objetivo principal de la PpR es lograr la vinculación del gasto con los resultados para la toma de decisiones informada respecto a la asignación presupuestal de recursos públicos; además del fomento del desarrollo del país por medio de políticas públicas efectivas.

En primer lugar, la postura a desarrollar será la del Miniminsa, la cual apostaba por ingresar a la lógica de la PpR solo programas presupuestales con “diseños robustos” a palabras del Miniminsa). A través de dicha postura, se entendía que la búsqueda de resultados debía ser decidida en base a las prioridades nacionales definidas por el gobierno de turno; en aquella oportunidad el de Alan García, por lo que la implementación de la PpR adoptó esta postura entre los años 2007 y 2011.

En línea con lo mencionado previamente, durante este periodo la responsabilidad de diseñar y aprobar los programas presupuestales recaía casi en su totalidad sobre el MEF, según postura del Miniminsa, por ser este el despacho con mayor capacidad económica y por consiguiente administrativa y política en el aparato estatal. Esto se encuentra estrictamente

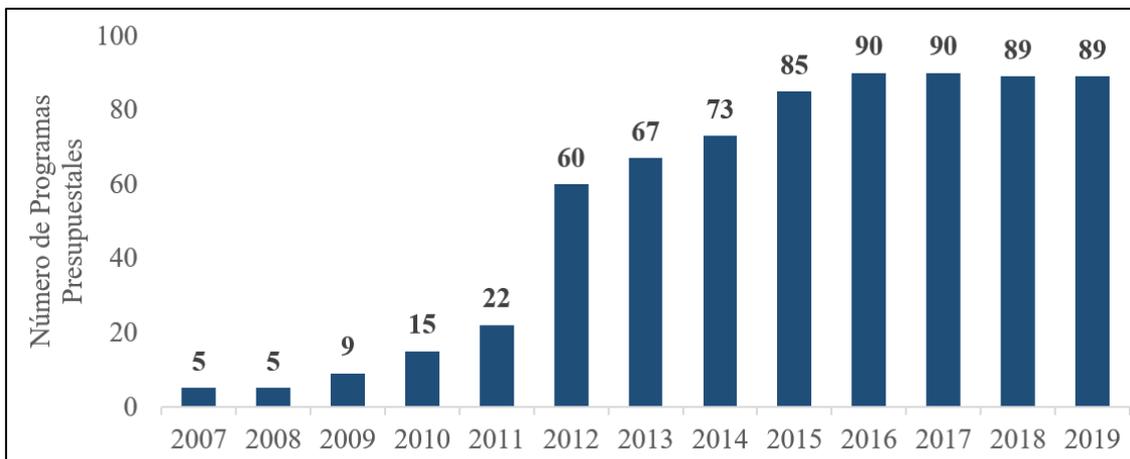
vinculado con que la postura del Minimisna entiende que la forma más efectiva de implementar la PpR se da multisectorialmente, de modo que era necesario que solamente un actor asuma el liderazgo y responsabilidad final de los resultados que pretendían conseguir los Programas Presupuestales Estratégicos. Sin embargo, se observa que este argumento es el utilizado por los miembros del Minimisna, quienes en aquel periodo se encontraban con mayor capacidad para la toma de decisiones desde el MEF, por lo que era conveniente sostener la idea de que fuera esta la entidad la que lidere la reforma del PpR para así también mantener mayor control sobre los PP. En ese sentido, debido a que el MEF se adjudicaba dicho rol aparecieron dos riesgos: i) el riesgo de que en la práctica el MEF se convirtiera en juez y parte y ii) el riesgo de que los sectores ejecutores de los programas no se apropien de los servicios públicos, debido a que al ser estos diseñados por el MEF se generaba poco compromiso desde la entidad con el PP, lo que dificultaba la sostenibilidad en el tiempo de dicho enfoque del PpR . No obstante, esta metodología de trabajo trajo consigo diversos efectos, entre ellos, la creación de los primeros 5 programas estratégicos y se puede adelantar que estos lograron los resultados esperados y que la intención de contar con mayor control sobre los resultados obtuvo logros en los indicadores.

En segundo lugar, se encuentra el grupo PP 100%, denominado de esta manera por el equipo de investigación debido a que dicho grupo pretendía que el 100% del presupuesto público se encuentre conformado por PP. Asimismo, es importante señalar que quienes avalan la postura del PP 100% difieren con la posición del Minimisna debido a que consideran que atacar problemas públicos por medio de una cantidad reducida de PP significaría instrumentalizar la reforma del PpR a la merced de objetivos específicos elegidos potencialmente a discrecionalidad. Con el cambio de gobierno en el año 2011 se abrió una ventana de oportunidad para la postura PP 100%, debido a que el presidente Humala propició la implementación de intervenciones públicas mediante PP, de tal forma que la totalidad del presupuesto se debía ejecutar por medio de la PpR.

Asimismo, se cambió un aspecto fundamental en la dinámica de la PpR del primer enfoque ya que la creación de los programas pasó a realizarse por demanda de los sectores ejecutores y ya no exclusivamente por prioridades de política nacional establecidas mediante consensos de Acuerdo Nacional, de Consejo de Ministros y del Congreso. En línea con ello, el MEF dejó de ser el único sector que se encargaba del diseño de los programas y pasó a tener un rol de asesor técnico de las entidades ahora responsables del diseño del programa presupuestal bajo su rectoría. De esta manera, desde el 2011 hasta el 2016 se incrementó exponencialmente la cantidad de PP aprobados (ver Figura 9) bajo la premisa de que a pesar de no contar con evidencia suficiente o un “diseño robusto” -según palabras del Minimisna- al permitir su ingreso a la PpR se establecería una línea base para mejorar progresivamente los diseños de dichos

programas. De esta manera, se consiguió un avance importante en brindar atención a servicios públicos de entidades que no se encontraban adelante en la agenda prioritaria de gobierno, descentralizando y empoderando con esto a los ministerios con menos capacidad económica y administrativa.

Figura 9: Evolución del número de programas presupuestales



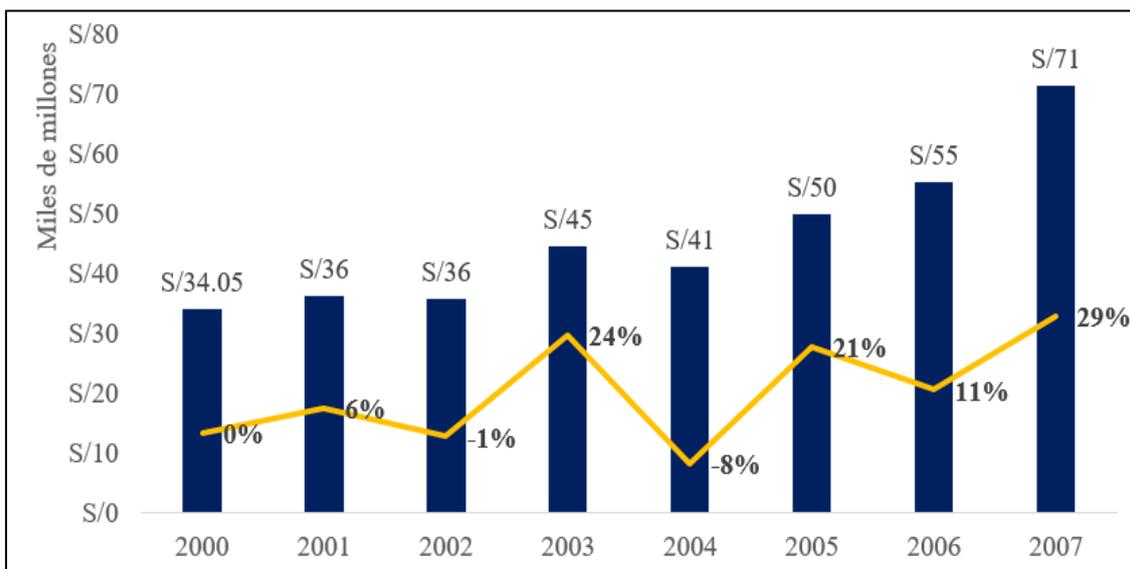
Fuente: SIAF (2019)

En ese sentido, el hecho de que la creación de los PP se realice por demanda de los sectores generó distintos efectos: i) la atención diversificada de problemas públicos, es decir que se atendía a la población que antes no era considerada dentro de los servicios públicos prioritarios, ii) aumento de aprobación de PP con bajo nivel de desarrollo debido a la heterogeneidad en capacidades de gestión de las entidades rectoras y iii) la demanda superó la oferta de asistencia técnica que el MEF podría brindar, por lo que no se daba abasto para atender a la totalidad de los sectores, lo que trajo consigo la pérdida del control sobre los resultados que se manejaba de manera más efectiva con el primer enfoque.

Como se comentó anteriormente, una vez culminada la descripción del análisis de esta investigación respecto de ambas posturas se procederá a sustentar lo dicho mediante los testimonios obtenidos de los actores pertenecientes tanto a la postura del Miniminsa, como a la PP 100%. No obstante, para contextualizar al lector, primero se describirá el contexto que dio inicio a la reforma de la PpR en el país,

De lo obtenido en las entrevistas, conviene empezar con la principal motivación que hubo en el Perú para el inicio de esta reforma. Así, Jorge Mesinas señala que el aumento de recursos y el crecimiento de gastos propició una ventana de oportunidad para la implementación de la PpR (comunicación personal, 27 de mayo, 2019). Por su parte, Carlos Ricse, también resalta la velocidad del crecimiento económico que se dio entre los años 2006-2007 (comunicación personal, 17 de julio, 2019) (ver Figura 10).

Figura 10: Evolución del Presupuesto entre los años 2000 al 2007



Adaptado de SIAF (2019)

Sin embargo, Ricse señala que esta variación positiva en el presupuesto público no se reflejaba en los indicadores sociales del país (comunicación personal, 17 de julio, 2019). Al respecto, Omar Narrea comenta que existía un gran descontento social ante problemas palpables como por ejemplo la ausencia de medicinas en los hospitales y de los profesores en los colegios, motivo por el cual se le planteó al gobierno de García establecer metas de gasto vinculadas a la mejora de indicadores sociales (comunicación personal, 19 de julio, 2019).

Como se mencionó anteriormente, este auge o desarrollo económico no se traducían en los indicadores sociales mencionados por los entrevistados, información que puede expresarse parcialmente por medio de tres casos de indicadores relacionados al sector educación y salud. En primer lugar, en cuanto al sector educación, entre 1999 y 2006 el gasto real en educación básica se incrementó en 1, 630 millones de soles (41%); no obstante, el cambio en el promedio de rendimiento educativo en comprensión de textos en alumnos de 6to de primaria y 5to de secundaria durante dicho periodo fue nulo (Shack, 2007). Por su parte, el presupuesto de salud individual se incrementó en 1,089 millones de soles entre el 2000 y 2005, es decir una variación del 80% y a pesar de ello, la cobertura de partos atendidos en centros de salud especializados, la cual vela por la vida de la gestante y el recién nacido, pasó del 52% al 71% entre el 2000 y 2005 (Shack, 2007). Por último, los programas alimentarios y nutricionales recibieron un incremento presupuestal de 16% entre los años 2002 y 2007, no obstante, la tasa de desnutrición crónica de niños menores de 5 años se mantuvo en 25% durante 10 años hasta el 2007 (Shack, 2007).

Esto, aunado a que el presidente se había comprometido en su discurso inaugural en el año 2007, con metas de gobierno de impacto social, Ricse afirma que el móvil para implementar

la PpR fue la necesidad de cambiar los indicadores que en ese momento eran parte del compromiso de gobierno (comunicación personal, 17 de julio, 2019)

Es así que, ante el comportamiento de los indicadores sociales mencionados anteriormente, el gobierno de García dio prioridad a esta problemática y por ende decidió iniciar la reforma del PpR con la creación de 5 programas presupuestales estratégicos (PPE): i) Salud Materno Neonatal ii) Logros de Aprendizaje de la Educación Básica Regular iii) Acceso de la Población a la Identidad iv) Acceso a Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado v) Plan articulado nutricional (PAN). Estos 5 primeros programas contaban con la consigna de mejorar el nivel de los indicadores de la pobreza, exclusión social y alcanzar un nivel superior de desarrollo en el país (Acuña et al., 2012). Reforzando la idea anterior, Carlos Ricse comenta

Antes del 2006, a pesar del incremento del presupuesto año tras año, no hubo movimiento en los indicadores sociales, el más alarmante fue el de nutrición, el indicador de desnutrición crónica se encontraba paralizado en 25%. Ya habíamos alcanzado la velocidad de crucero en cuanto al crecimiento económico, por lo que el presidente García se había comprometido en su discurso inaugural con metas de gobierno relacionadas al impacto social. Entonces el incentivo que pone el gobierno para implementar la PpR es modificar esos indicadores. El motor fue la necesidad de movilizar los indicadores que en ese momento eran parte del compromiso de gobierno (Carlos Ricse, comunicación personal, 17 de julio de 2019).

Finalmente, respecto a estos primeros PPE, Jessica Niño de Guzmán comenta que estos cinco fueron prioridades tomadas en consenso con el Congreso y la sociedad civil, y que contaban con gran apoyo político (comunicación personal, 31 de julio, 2019). No obstante, como se ha descrito previamente, debido a la gran capacidad de toma de decisiones que presentaba el MEF por su liderazgo económico y administrativo, se puede inferir que no era estrictamente necesario promover un consenso con las demás entidades y sociedad civil involucrada, para determinar las prioridades políticas.

El desarrollo metodológico de estos PPE fue tomado del sector salud, en vista de que este sector contaba con experiencia previa en el manejo de herramientas de gestión consideradas útiles para llevar a cabo la PpR, en especial en lo correspondiente a la búsqueda por la evidencia científica que respalde las intervenciones a financiar. Además, gracias a esta influencia se elaboraron las instrucciones metodológicas para establecer los diseños causales detrás de un resultado, la priorización de intervenciones públicas, la posterior definición de los productos, su cantidad necesaria (metas físicas), la información de sus costos y su posterior formulación (Acuña et al., 2012, p. 8).

En este sentido, Niño de Guzmán comenta acerca de la participación activa de un grupo del MEF, llamado Miniminsa -grupo cuyas características se describieron al inicio del presente apartado- del cual ella declara haber sido parte (comunicación personal, 31 de julio, 2019). Desde la experiencia de dicho grupo en el sector salud y su presencia en el MEF entre los años 2007 a 2011, se decide apostar por generar una política sostenible en el tiempo que trascienda más allá del gobierno de turno a través de un enfoque de la PpR que priorice la elaboración de los PPE con diseños robustos entendidos como

Un diseño robusto es uno basado en evidencias, en el que se identifica a la población y la relación causal entre las intervenciones propuestas y el resultado esperado, de manera que resulta sencillo vincular la gestión del PP con sus resultados, además de que presenta mayor posibilidad de tener una implementación exitosa (comunicación personal, 31 de julio, 2019).

Asimismo, por medio de la alianza descrita es que el Plan Articulado Nutricional y el PPE de Salud Materna Neonatal, programas del sector salud, destacan en comparación de los otros tres primeros programas presupuestarios estratégicos (comunicación personal, 31 de julio, 2019). Así, la entrevistada menciona que, ante las prioridades multisectoriales de política nacional establecidas mediante consensos de Acuerdo Nacional, de Consejo de Ministros y del Congreso, el MEF era el encargado de resolver los problemas de mayor impacto y más latentes en la sociedad. Para este cometido, el Miniminsa identificó que la metodología de trabajo para resolver dichas problemáticas debía ser conducido por el MEF a través de la DGPP, dirección en la cual existía un comité en el que participaban los sectores involucrados, los mismos que serían responsables a nivel de los productos a entregar, mientras que el MEF era el responsable del resultado final a alcanzar (comunicación personal, 31 de julio, 2019).

De lo anterior, es válido exponer la contra postura que explica que en la práctica la responsabilidad del diseño de estos PP multisectoriales correspondía al MEF, lo cual implicaba la casi nula participación de otras entidades en dicho proceso de diseño, según indica Juan Pablo Silva (comunicación personal, 23 de julio, 2019). El equipo de investigación considera que la anterior práctica no era sostenible en el tiempo puesto que el MEF no contaba con el conocimiento ni experiencia de la entidad rectora, lo que originaba que el diseño de los PP se encuentre poco aterrizado a las labores de dicha entidad. Así, se obstaculizaba la apropiación de los PP por parte de los ministerios rectores y se generó un espacio propicio para la introducción de la postura PP100%. Adicionalmente, Silva, perteneciente a PP 100%, indica que junto con el Miniminsa se compartía una clara visión de desarrollo, ya que “el país que soñamos no puede tener desnutrición crónica” (resolver esta problemática era una prioridad de los PPE). Sin

embargo, aclara que la aproximación a la PpR que el Miniminsa sostenía, consistía en utilizar al MEF como el actor político con mayor poder para hacer transformaciones en políticas públicas al servicio de una sola prioridad a pesar de la existencia simultánea de múltiples problemas públicos. Es así que, ante este escenario, el Miniminsa utilizó a la PpR como el mejor camino para conseguir los objetivos de prioridad nacional, y para además forzar un mecanismo vinculante con los responsables de la ejecución de los programas presupuestales. Agrega también que este modelo no es sostenible, ni es en su totalidad PpR, ya que la forma adecuada de implementar la PpR debe regular todo el funcionamiento de la presupuestación (comunicación personal, 23 de julio, 2019).

Sin embargo, Niño de Guzmán menciona que este accionar se realizaba bajo la premisa de que, al implementar programas multisectoriales, la responsabilidad de las consecuencias de la toma de decisión final, ante cualquier escenario, la asumiría el MEF, quién debía tomar el rol de líder de la implementación de la PpR con estos 5 primeros programas estratégicos ya que de otra forma dicha implementación sería inviable (comunicación personal, 31 de julio, 2019). A raíz de las citas previas, es válido indicar que uno de los motivos para que el MEF asuma este rol se hallaba en el carácter multisectorial las intervenciones, debido al riesgo de que los sectores involucrados no asumieran la responsabilidad por los resultados. Con respecto a lo anterior, Silva critica el hecho de que MEF sea el actor encargado tanto del diseño como de la evaluación de los PP. Desde su perspectiva, la rendición de cuentas por parte de la entidad es esencial para el buen funcionamiento de un PP. Sin embargo, ello resulta inviable en un escenario en el que el mismo actor que diseña un programa, es quien evalúa los resultados del mismo (comunicación personal, 23 de julio, 2019). Al respecto, el equipo de investigación concuerda con la idea de que la entidad que realiza el diseño de un PP sea distinta a la que evalúe dicho PP, a fin de conservar la imparcialidad y mitigar el riesgo de que la evaluación del diseño del PP sea precaria en rigurosidad y que no se identifiquen oportunidades de mejora para la generación de cambios en el PP en beneficio de la población.

En línea con lo anterior, Gabriela Carrasco coincide con Silva, en señalar que el MEF hacía los diseños y encargaba a las distintas entidades su aplicación, ella indica que hasta el año 2011, los 22 PP creados fueron en base a la Ley de Presupuesto y que se les ordenaba a las entidades con competencia su implementación. No obstante, esto no funcionó debido a que la entidad, una vez que estaba hecho el diseño del PP, reclamaba que esa no era la forma en la que se intervenía usualmente (comunicación personal, 14 de julio, 2019). Al respecto, Mesinas recalca que uno de los principales desafíos que tuvo la implementación de la PpR bajo este enfoque fue “que las entidades se apropien de sus programas, debido a que los sectores se veían

forzados a seguir cierta metodología y no todos la siguieron” (comunicación personal, 27 de mayo, 2019).

Además, menciona que la metodología misma era bastante compleja y ambiciosa ya que incluía modelos dentro como explicativo, descriptivo, entre otros, complicados de aplicar a los distintos sectores (comunicación personal, 27 de mayo, 2019). En relación con lo anterior, Carrasco menciona que la forma de solicitar a las entidades la ejecución de un PP diseñado por el MEF funcionaba en los casos en los que existía un soporte bastante alto de este último: “por ejemplo los [PP] de salud y educación trabajaban con un soporte de 50 personas del MEF, había un Miniminsa” (comunicación personal, 14 de julio, 2019). Esto, debido a que el Miniminsa, durante los años 2007 al 2011, trajo consigo una metodología surgida en su experiencia dentro de su sector, la cual funcionaba en ministerios capaces de utilizar evidencia científica en el diseño de los programas presupuestales (comunicación personal, 27 de mayo, 2019). Esta metodología significó un desafío casi inalcanzable para las instituciones encargadas de ejecutar los PP (Acuña, et al, 2012). De modo que, según Acuña et al. durante el periodo en mención se crearon más de 20 PP, ciertamente, unos con mayor nivel de desarrollo que otros en los diseños e instrumentos esperados (2012). Esto limitaba a que solo los sectores que contaban con mayor experiencia en recaudación de evidencia y con soporte dentro del MEF, lograban conseguir un diseño de PP que cumpla las expectativas de la metodología propuesta.

Cabe resaltar, que al observar lo mencionado previamente se puede evidenciar el sesgo de la postura del Miniminsa al promover intervenciones con metodología alineada principalmente al sector salud. Al respecto Silva señala que los funcionarios pertenecientes al Miniminsa contaban con una agenda de intervenciones pendientes “y lo que ellos no pudieron convencer al sector [salud] cuando estuvieron en su momento, lo querían hacer en el MEF con la plata y el ‘back up’ del ministro [de Economía y Finanzas]” (comunicación personal, 14 de julio, 2019). Es importante señalar, que el MEF para el año 2007 contaba con el 37% del presupuesto de gobierno nacional (16 mil millones de soles sobre 46 mil millones de soles), mientras que su seguidor el Ministerio de Educación contaba con apenas el 11% (16 mil millones de 46 mil millones). En la actualidad, para agosto de 2019 el MEF, a pesar de haber descendido su porción de presupuesto de gobierno nacional, cuenta con aproximadamente la cuarta parte del presupuesto total del gobierno nacional con 23% (26 mil millones de soles sobre 117 mil millones de soles), mientras que el segundo lugar cuenta con poco más de la mitad del presupuesto del MEF con 12% respecto del gobierno nacional (14 mil millones de 26 mil millones de soles) (SIAF, 2019). De esta forma, se evidencia la gran capacidad adquisitiva con la que cuenta el MEF en el Estado y la predominancia respecto de los demás ministerios.

En segundo lugar, la postura a desarrollar será la del PP 100%, la cual buscaba que el 100% del presupuesto público se encuentre conformado por programas presupuestales. En línea con esta postura Silva plantea una pregunta que facilita el entendimiento de la disputa ideológica de las dos posturas vistas desde el enfoque del grupo PP 100%

[¿] la PpR es para resolver 5 prioridades del sector público definidas por el presidente o es una herramienta para generar eficiencias en gestión de todo tu presupuesto con lo cual tú necesitas ser sujeto de análisis y reasignación el 100% de tu presupuesto[?]. Para mí [la PpR] es lo que te permite saber ex ante que es lo que tú debes hacer y saber que la meta que tienes es factible de lograr (Silva, comunicación personal 23 de julio de 2019).

De esta forma, el equipo de investigación concuerda con el entrevistado en que la PpR debe ser un modelo que regule todo el funcionamiento de la presupuestación. Además, debe ser implementado como un sistema integral que atienda la diversidad de problemáticas que existen en el Perú.

Esta postura se afianzó tras la aprobación de la Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01, la cual indicaba que la consolidación total de la reforma de la PpR se encontraba planificada para el periodo del 2012 al 2014. Partiendo de esta meta, se tenía previsto que a partir del año 2014 todo el presupuesto público esté asignado a PP que cumplan con la totalidad de los contenidos mínimos con un alto nivel de rigurosidad y consistencia lógica (Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01). En ese sentido Niño de Guzmán señala que durante el periodo presidencial de Ollanta Humala se priorizó la inserción del 100% del presupuesto en programas presupuestales (comunicación personal, 31 de julio, 2019), en línea con lo anterior, Ricse coincide y agrega que “Cuando asume el mando Humala, la idea era vamos a meter el 100% del presupuesto en PP” (comunicación personal, 31 de julio).

Asimismo, un avance importante con respecto a la práctica anterior en la que los gerentes o autoridades políticas de los sectores no escogían sus resultados o programas presupuestales se da cuando la DGPP promueve la apropiación de los PP por parte de los sectores, al dejar que sea la demanda la que regule el avance de la programación presupuestaria por resultados y así garantizar el interés de las entidades (Acuña, et al, 2012).

En línea con lo anterior, a diferencia de lo que se venía dando desde el año 2011 hacia atrás, periodo en el que se priorizaba la gestión de una cantidad reducida de PP para contar con mayor control sobre los resultados y un diseño robusto, a partir del año 2012 se aprobó la Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01 “Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012”, la cual presentó una nueva metodología

para la implementación de la PpR . En ese sentido, Mesinas señala que “el salto se da en el cambio metodológico en el 2011 ya que se decide cambiar la metodología de diseño de programas por la de marco lógico que era más estándar internacionalmente y que permitió la apropiación de los sectores” (comunicación personal, 27 de mayo, 2019). De ese modo, con el ingreso de esta metodología se cambió la lógica para los diseños de los PP y se le delegó la facultad de proponer los programas presupuestales a los sectores, a diferencia de años anteriores en que la ley de presupuesto proponía los programas (Acuña et al, 2012). Asimismo, Gabriela Carrasco, directora de la DCGP del 2014 al 2016, menciona que el cambio partió de la premisa de que los verdaderos expertos deben de estar en las entidades, en un equipo que se constituye luego de la asesoría metodológica del MEF (comunicación personal, 14 de julio, 2019). De este modo, en la Directiva N° 002-2016-EF/50.01 se expresa que el rol fundamental del diseño del programa presupuestal recaerá en el Equipo Técnico del sector, mientras que el asistente técnico de la DGPP cumplirá un rol facilitador de la metodología para la elaboración de los contenidos mínimos para la adecuada sustentación de la propuesta de PP.

Cabe resaltar que antes de la publicación de estos lineamientos, el uso de evidencias en la programación por resultados era muy enfatizado y había una detallada instrucción metodológica que explicaba la manera en que debía garantizarse que cada intervención programada fuera eficaz en mejorar los resultados propuestos. De este modo, tras el viraje de la metodología hacia el uso de marco lógico, mencionado en el párrafo anterior, se reduce la exigencia para mostrar evidencias ex-ante y así justificar los vínculos causales, y se promueve la generación y uso de evidencias ex-post, como una aceptación implícita de que en muchos casos no existe, a priori, evidencia concluyente para estos PP (Acuña et al, 2012).

Finalmente, a modo de resumen del presente apartado, se puede afirmar que desde el año 2007 se dio un cambio trascendental en la presupuestación pública peruana al ingresar a una lógica de gestión por resultados. De dicho evento histórico, se obtuvieron dos posturas que se disputaron la implementación de la PpR: Miniminsa (2007-2011) – PP100% (2011-2016). Así, es importante señalar, que a pesar de que ambas posturas difieren en la manera de implementar la PpR en el Perú, coinciden en que el objetivo principal de la PpR “es lograr la vinculación del gasto con los resultados para la toma de decisiones informada respecto a la asignación presupuestal de recursos públicos” y fomentar el desarrollo del país por medio de políticas públicas efectivas. Ahora bien, al analizar la postura Miniminsa (apostar por un diseño robusto) se hallaron dos riesgos: i) MEF juez y parte, debido a que esta entidad busca validar su liderazgo en la PpR en el periodo 2007 - 2011, se utilizó la excusa de multisectorialidad para asumir responsabilidad final y así mayor control. No obstante, esta postura era insostenible en la gestión pública peruana debido a la escasa rendición de cuentas y por hacerse evidente la

intención de promover lo que desde MINSA no fue viable, se intentó tomar ventaja del poder de toma de decisiones desde MEF. Con esta conducta, se resalta, según los testimonios de los expertos entrevistados, el intento de instrumentalizar la reforma de la PpR a la merced de objetivos específicos elegidos potencialmente a discrecionalidad por una porción del gobierno nacional y ii) el riesgo de la falta de apropiación de los sectores a los que MEF les diseñaba un PP, debido a que no se conocía a profundidad las labores de la entidad rectora. Ante esta situación, surge la postura PP 100%, en la que se generan PP por demanda de la entidad rectora con lo que se abre la posibilidad de atender diversas problemáticas nacionales. Esta postura, generó 3 principales efectos: i) atender más heterogeneidad de problemáticas públicas, ii) se redujo el nivel de detalle del diseño con el fin de ingresar PP que no cuenten con evidencia ex ante y iii) la demanda superó oferta que podría ofrecer el MEF por medio de asistencia técnica

Así, es relevante destacar del debate entre éstas dos posturas, cómo se disputaban la forma en la que se toman las decisiones de asignación de presupuesto público. Esto se realizó de forma discrecional y desde el interior del MEF, entidad con mayor capacidad económica del gobierno nacional. De esta forma, a modo de responder a la pregunta del título del subcapítulo: ¿existieron dos formas de implementar la PpR en el Perú? La presente tesis, demuestra que sí y que cada una de ellas cuenta con bondades y también falencias. Sin embargo, el equipo de investigación sostiene que, desde la gestión del gobierno, es fundamental promover siempre la atención de todas las problemáticas públicas peruanas, ya que esta es la única forma de atender la mayor cantidad de necesidades de la ciudadanía. No obstante, la forma en la que se propuso atender una mayor cantidad de problemáticas públicas por medio de la PpR, como se demostró en el apartado se desvirtuó en el camino, como se ejemplifica en el caso de estudio, el PP del adulto mayor.

2.3. Cambio en la rigurosidad de la aprobación de los PP

Una vez descritas las dos formas de implementación de la PpR en el país, en el siguiente apartado se describirá el efecto que tuvo el cambio del primer enfoque (Miniminsa) por el segundo (PP 100%) en la rigurosidad de la aprobación de los PP. Esto se realiza con el objetivo de continuar la secuencia cronológica de la presente sección en el capítulo analítico y así comprender el cambio en la rigurosidad mencionada como una consecuencia de los procesos implementados previamente en la presupuestación pública peruana. Además, se realiza este apartado con el fin de validar posteriormente la hipótesis de investigación que señala que la implementación del PpR en el Perú fue realizada de manera ineficaz para el PP del Adulto Mayor ya que este presenta deficiencias desde la aprobación de su diseño para el año 2016 que persisten hasta la revisión de su diseño para el año 2019.

A modo de recapitular lo descrito en el apartado anterior, es válido indicar que los principales cambios obtenidos por el viraje de implementación de la PpR desde el enfoque Miniminsa al enfoque del PP 100% fueron los siguientes: i) se flexibilizó la metodología de diseño de los PP, ii) la creación de PP pasó a realizarse por demanda de los sectores con competencia en la problemática y iii) las intervenciones públicas por medio de la PpR dejaron de enfocarse en un reducido grupo de prioridades. Ahora bien, respecto a los cambios mencionados se hará énfasis en el señalado en primer lugar: la flexibilización de la metodología de diseño de los PP. Por medio del análisis de dicha flexibilización se pretende explicar el contexto en el que la aprobación de los PP, bajo el nuevo enfoque, aumentó de manera tan pronunciada.

Así, cabe recordar al lector, en línea con lo anterior, que para el año 2012 se aprobó la Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.0 “Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público 2012”. Dicha directiva sería el primer documento formal del Estado que implicó un cambio sustancial en dos puntos importantes en la implementación de la PpR. Así, en primer lugar, se flexibilizó la metodología del diseño de PP mediante un marco lógico más sencillo de adaptar a las distintas entidades del sector público; y, por otro lado, se delegó la responsabilidad del diseño del PP al sector con competencia en la materia. En base a este documento, se puede indicar que la disminución de la rigurosidad se dio durante el periodo de implementación de la PpR bajo el enfoque de PP 100%, es decir desde el año 2012 hasta el 2016. Cabe mencionar que durante el análisis que realizará el equipo de investigación en el presente apartado, se profundizará en las causas relacionadas al impacto de los objetivos de dicho enfoque sobre el cambio en la rigurosidad.

Es entonces que, en línea con el enfoque de PP 100%, el cual pretende que la totalidad del presupuesto público se encuentre conformado por programas presupuestales y con la intención del gobierno de contar para el año 2014 con el 100% del presupuesto público en PP, el MEF tuvo que enfrentarse a la baja capacidad de generar evidencia ex ante por parte de las entidades que deseaban ingresar a la PpR, por lo que optó por permitir el acceso de gran cantidad de PP, disminuyendo la exigencia en dicho rubro. Como Mesinas señala, el motivo de ingresar a la lógica de la PpR un PP que no contara con evidencias ex ante era justamente generar una línea de base que sirva para la evaluación ex post de estas intervenciones (comunicación personal, 27 de mayo, 2019). Agrega además que en temas de justicia por ejemplo no hay evidencias ex ante, entonces no debería haber PP, pero lo que se hizo con este tipo de situación era que se ingresen para marcar una línea base para que ingresen a la lógica de la PpR (comunicación personal, 27 de mayo, 2019). Asimismo, según Silva, la necesidad de generar una línea de base se dio en un contexto en el que no se contaba con un sistema de

seguimiento y evaluación formalizado en el Estado que permitiera identificar las actividades que realizaban los sectores y los costos en los que incurrían (comunicación personal, 23 de julio, 2019). A partir de lo anterior, se puede observar que la motivación de PP 100% por ingresar la mayor cantidad de presupuesto en PP se debió a la necesidad de dar seguimiento a las intervenciones públicas que hasta ese entonces se venían realizando.

Ahora bien, con el fin de facilitar el entendimiento del uso del término rigurosidad, se realizará la definición de dicho concepto que será utilizada en la investigación. De esta manera se observa que la disminución de la rigurosidad se encuentra vinculada en primer lugar a la flexibilidad impuesta a la metodología de aprobación de los PP. Esto sucedió a partir de la directiva mencionada al inicio del apartado y se dio con el fin de facilitar a todo responsable dentro de la entidad encargada correspondiente, dilucidar inmediatamente las acciones financiadas que llevarían a resultados, logrando con esto la democratización de la herramienta (Alvarado y Morón, 2008).

En segundo lugar, en línea con la flexibilidad en la metodología de los PP, se disminuyó, además, la rigurosidad por parte de los responsables de la aprobación de los PP. Esto sucede debido a que al recibir diseños menos robustos de PP los encargados de permitir su ingreso a la PpR, alineados a la intención del gobierno de traducir el 100% del presupuesto en PP, relajaron la exigencia en las evaluaciones de los Anexos 2 de las nuevas propuestas de PP. Tal como señala Ricse durante entrevista, “se bajó el rigor con el objetivo de llegar a la meta del 100% del presupuesto en PP entre 2011 y 2013” (comunicación personal, 17 de julio, 2019). Luego de lo descrito previamente, el equipo de investigación tomará a ambos tipos de disminución de rigurosidad como complementarias y por lo tanto cuando se emplee el término “rigurosidad” se hará referencia a ambas definiciones.

De esta manera, para ahondar en las repercusiones por el cambio en la rigurosidad, se puede observar que el MEF tuvo que adaptarse a premisas bajo las que avaló el ingreso de nuevos PP. En primer lugar, se observa que en el caso de ministerios con bajo poder adquisitivo o poca experiencia en la PpR, se solían presentar casos que encontraban complicaciones al tener que presentar la evidencia ex ante para poder conseguir la aprobación de su propuesta de programa correspondiente. Diego Rossinelli, al respecto señala que generar la línea base solía ser uno de los problemas recurrentes y recomendaciones que suelen posponerse año tras año (comunicación personal, 01 de agosto, 2019). Asimismo, se debe señalar que la generación de línea base ex post se permitió con el fin de ingresar a los PP con el tipo de rectoría mencionada previamente y esto les daba la oportunidad de que pudiesen entregar en algunos casos solo evidencia administrativa y no tan exhaustiva de su población objetivo. Respecto a esta parte de

la estrategia de la implementación de la PpR bajo el enfoque del grupo PP 100%, Niño de Guzmán menciona que un buen ejemplo de la forma adecuada de presentar evidencias ex ante se dio con el PAN, en el cual se contaba con un patrón determinado de niños “que costó muchísimo saber cuántos niños tenemos, no por estimaciones del INEI, sino saber quiénes son, nominados, dónde viven, qué características tienen, si están afiliados al SIS o no” y recalca que para que se pueda aprobar un PP, las evidencias que éste presente, deben implicar este nivel de detalle (comunicación personal, 31 de julio, 2019). Asimismo, acepta también que lograr dicho nivel de identificación de la población objetivo y evidencias ha sido un reto de muchos años, en el que siguen trabajando pues obtener esos datos es clave; y añade que para otros sectores posiblemente, en el caso de otros PP seguramente esta labor sigue representado un desafío, lo cual es inadmisibles pues la cuantificación de la población objetivo no debería realizarse con estimaciones globales, sino ser mucho más real (comunicación personal, 31 de julio, 2019).

Por otro lado, respecto al funcionamiento en la práctica de la metodología de marco lógico que emplea el MEF para aprobar los PP es importante recalcar que según Riese “[la revisión de] las secciones del Anexo 2, es casi como un check list. Simplemente con rellenar el Anexo 2, [un PP] estaría en condiciones de ser aprobado” (comunicación personal, 17 de julio, 2019). Asimismo, Silva comenta que la revisión del Anexo 2 de los PP empezó a enfocarse en la cantidad de PP revisados y aprobados, en lugar de revisar la calidad del contenido de dicho documento (comunicación personal, 23 de julio, 2019). Por último, de las motivaciones que incidieron en la disminución del rigor, se tiene que, por un lado, el gobierno impulsaba la apropiación de los PP por parte de las entidades responsables y ello se conseguía a través del uso de un marco lógico menos complejo. (Acuña, et al, 2012). Por los motivos descritos se observa que la manera de llevar a cabo el objetivo de transformar el 100 % del presupuesto público en PP, halló complicaciones y deficiencias en su implementación.

Por otro lado, respecto a un tema que se entendía más relacionado al enfoque del Miniminsa, como es la influencia de la prioridad política sobre la aprobación de los PP, se observa que el enfoque de PP 100% no se encuentra ajeno al tópico. Al respecto, Rossinelli menciona que “para el PP 0142 incluso el MEF contrató a un consultor por medio de GIZ: Pedro Costa. [Así el PP] Se fue creando y mejorando el diseño con el consultor, Calidad de Gasto y el equipo del MIMP”. Además, agrega que “no necesariamente es así, pero se dio así debido a que en ese momento era muy prioritaria la PAM políticamente. El consultor era alguien que ya había trabajado para el Programa Nacional de Becas PRONABEC que también

había sido pagada por GIZ”. Es decir que aún existía un impacto de la prioridad política sobre el proceso de generación y admisión de nuevos PP.

Del mismo modo, Narrea señala que durante el periodo en mención se “politizaron las prioridades”, haciendo referencia a la existencia de casos en los que se asignaba créditos presupuestarios a un PP porque era “bien visto” atacar un problema en específico y no necesariamente dicha asignación correspondía a un análisis exhaustivo (comunicación personal, 14 de julio, 2019). Así también, Niño de Guzmán afirma que a pesar del cambio de rigurosidad del 2011 al 2012, ello no significó que todos los ministerios sean tratados con la misma prioridad, ya que no todos ellos contaban con intervenciones en su competencia consideradas como prioridades que requiriesen atención urgente (comunicación personal, 31 de julio, 2019). En ese sentido, Narrea recalca que, a pesar de que todos los ministerios contaban con la posibilidad formal de ser rector de un PP, en la práctica esto no se cumpliría necesariamente, puesto que ello dependía, además, de que el problema a resolver represente una la prioridad para los tomadores de decisión, ya sea por factores de cierre de brechas o políticos (comunicación personal, 14 de julio, 2019).

Con el contexto y causas desarrolladas previamente, es que surgió un hito más de la historia de la PpR en el Perú: la masiva incorporación de nuevos PP al sistema de la PpR peruano principalmente al año 2012 (año posterior a la directiva). En ese sentido, se puede observar que la cantidad de PP se incrementó en 38 del año 2011 al 2012, siendo esta cantidad de aprobación la más alta en toda la implementación de la PpR en el Perú, considerando desde su implementación en el año 2007 hasta la actualidad. Además, es importante señalar que este pico de aprobaciones no se ha llegado a repetir y solo se encuentra seguido por el del año 2015 en el que se aprobaron 12 PP (SIAF, 2019).

A continuación, se describirán las principales repercusiones generadas por dicha aprobación masiva de los PP. Según Mesinas en la actualidad prácticamente todo el gasto está traducido en PP y lo que ha logrado esta estrategia de la PpR y que es una influencia permanente ha sido el inocular en el estado el concepto de gestión basada en evidencia, necesidad de sustentar tus programas, “que cuenten con cierta lógica, que tengan indicadores, tienes que medirte, tienes que ponerte ciertas metas, de esa manera conseguir resultados importantes y esa cultura, no había en el Estado” (comunicación personal, 27 de mayo, 2019). Así, se observa que se logró diversificar la atención de problemas a mayor cantidad de entidades del sector público de las que la postura del Minimisna permitía y se consiguió beneficios en la lógica de discusión presupuestaria a largo plazo.

Sin embargo, este gran incremento en la cantidad de PP en gestión para el año 2012 también perjudicó el trabajo del MEF, debido a que como indica Carrasco, la demanda superó la oferta. Esto sucedió porque el MEF no tenía la capacidad de brindar tanta asistencia técnica y la calidad empezó a bajar. Incluso, a modo de mitigar la problemática, luego se decidió trabajar un máximo de 10 programas al año y pensando en grandes bolsas de gasto (comunicación personal, 14 de julio, 2019). Asimismo, Silva señala que la idea de meter programas sin mucha evaluación ex ante, con la intención ir ordenándolos dentro de la PpR se fue de las manos, y considera que a la fecha no se ha logrado responder a todos los PP, sobre todo a los que necesitaban de mayor asistencia debido a su diseño poco desarrollado (comunicación personal, 23 de julio, 2019). Esto implicaba que por obtener más PP dentro de la PpR se sacrificó la calidad en el seguimiento y la evaluación.

Además, se halló que existían entidades que aprovecharon el incentivo generado por el MEF para ingresar a la lógica de la PpR por medio de ser rectores de PP, pero lamentablemente desvirtuaron el objetivo de la PpR y muchos han visto en la PpR una nueva forma de conseguir más presupuesto. Entonces, como señala Ricse existían entidades que conocían las diferentes leyes de presupuesto y que estas cuentan con artículos que lo blindan, es decir, no le hacen recorte presupuestal. Por este motivo, muchos han encontrado incentivo en pasarse a PpR para “tener un canal de protección presupuestal y recibir más presupuesto. Entonces más de la filosofía que está detrás, de pensar en el ciudadano, en los productos finales, es una forma de asegurar el financiamiento y proteger el presupuesto entregado” (comunicación personal, 27 de julio, 2019).

Lo anteriormente mencionado, se puede validar con las declaraciones de la Especialista en Gestión por Resultados de la DIPAM, quien señala que los PP son una prioridad bastante alta dentro del MIMP debido a que “ahora el MEF encausa el presupuesto en PP” (comunicación personal, 5 de agosto, 2019). Con la cita previa, para fines de la presente investigación, desde los efectos del incremento masivo de aprobación de PP mencionado previamente, se enfocará en adelante el análisis en el sujeto de estudio de la tesis: el PP del Adulto Mayor que se encuentra bajo rectoría del MIMP. Al respecto se puede comentar que este ministerio es señalado por Carrasco como una entidad que funciona como una ONG gigante, en la que se cuenta con intervenciones con diferentes nombres que están totalmente desconectadas y es complicado orientarlos a servicios. Además “el MIMP es especialista en crear cobertura de servicios, pero no de verificar la calidad de los servicios y por eso miles de nombres, redundancia en las intervenciones y en la población objetivo” (comunicación personal, 14 de julio, 2019).

Así, cabe señalar que el efecto que se dio tras el cambio de enfoque de implementación de la PpR hacia el de PP 100% fue la disminución en la rigurosidad de la aprobación de los PP y con ello la aprobación de PP sin evidencia ex ante, que en ocasiones, como en el del caso de estudio, no logró generar evidencia ex post debido a que a los sectores no recibieron la suficiente asesoría por parte del MEF. Esto sucedía ya que este último no se daba abasto para brindar asistencia técnica ni darles seguimiento a la totalidad de la gran cantidad de PP que se aprobaron con la intención de que mejoren una vez dentro de la PpR, alejándose así del principal motivo por el cual se dio la posibilidad a todos los sectores de tener un PP.

3. Aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal del Adulto Mayor

3.1. Actividades previas a la creación del PP del Adulto Mayor

Tal como su nombre lo indica, este apartado tiene por objetivo identificar dos aspectos, i) si el inicio de las actividades del PP del Adulto Mayor data del año de creación del PP o si se dio de manera previa, y ii) los cambios que hayan podido surgir una vez que estas actividades formaron parte del mismo. Para ello, cabe nombrar las actividades del PP, las cuales el lector puede revisar con mayor detenimiento al inicio del presente capítulo analítico.

Así, el PP del Adulto Mayor, atiende a la PAM a través de cuatro centros de distintos tipos, tales como el Centro de Atención de Noche (CAN), el Centro de Atención Residencial (CAR), el Centro de Atención de Día (CAD), y el Centro Integral del Adulto Mayor (CIAM) (MIMP, 2018). A continuación, se procederán a detallar las fechas de inicio de funcionamiento de estos centros, o en su defecto, las fechas de operación de los mismos, a las cuales el equipo de investigación ha tenido acceso.

En primer lugar, los Centros de Atención de Noche (CAN) consisten en brindar alimentación (desayuno y cena) y hospedaje nocturno, además de realizar evaluaciones a nivel social, psicológica y de salud (MIMP, 2018). Cabe resaltar que, como parte de la presente investigación, se identificó que dichos servicios se entregaban por parte del MIMP cuatro años antes de la creación del PP del Adulto Mayor. Así se tiene que, mediante el Programa Nacional Vida Digna, el cual fue creado en el año 2012 se brindaba atención básica a través de hospedería nocturna, alimentación y/o vestimenta (MIMP, 2013) De modo que se puede afirmar que este servicio brindado por el PP del caso de estudio, es un servicio que se venía entregando con anterioridad al mismo. Asimismo, en cuanto a la cobertura de los CAN, se conoce que hasta el año 2019 solo se cuenta con un único centro, ubicado en el distrito de San Miguel, Lima (INABIF, 2019).

En segundo lugar, el Centro de Atención Residencial (CAR), implica la atención de las necesidades básicas de la PAM, tales como alojamiento, salud, alimentación y vestido, así como

el cuidado permanente y una intervención multidisciplinaria enfocada en sus necesidades (MIMP, 2018). Al respecto de la cantidad de CAR, se tiene que al cierre del 2015 se contaba con tan solo 2 CAR en Lima (INABIF, 2015), no obstante, se ha dado un aumento de 2 CAR adicionales, por lo que al 2019 existen 4 CAR, los cuales están ubicados dentro del distrito de Lima (INABIF, 2019).

En tercer lugar, los Centros de Atención de Día, brindan el servicio de cuidado diurno de los Centros de Desarrollo Integral de las Familias (CEDIF) del INABIF, y se dirigen a la PAM autovalente en situación de vulnerabilidad, mediante intervenciones de distintos tipos como sociales, psicológicas, de terapia física, sociocultural, fortalecimiento familiar, comunitaria (MIMP, 2018). Esta actividad surgió junto con la creación del PP en el año 2015 según declaraciones de Libia Guerrero, especialista en gestión por resultados del MIMP (comunicación personal, 5 de agosto, 2019); sin embargo, el servicio de cuidado diurno es brindado por el CEDIF desde su creación en el año 1973 (Ley MIMP, 2013). De lo anterior se puede desprender que la actual actividad ofrecida por el PP ya se venía ejecutando con mayor anterioridad a la creación del mismo. Asimismo, se tiene que para el 2016 existían 22 Centros de Día (INABIF, 2016). En cuarto lugar, se tiene que, en el 2006, se crearon los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM) en las municipalidades provinciales y distritales (Ley N° 28803). En su ley de creación se establece que dichos centros se encuentran dirigidos a la PAM que voluntariamente decida participar en sus programas, cuya finalidad era desarrollar lazos de conocimiento y amistad entre los participantes, realizar actividades de carácter recreativo e integrativo, combatir y prevenir problemas de salud, otorgar importancia a la labor de alfabetización, entre otras (Ley N° 28803). Por su parte, la descripción de los CIAM para el año 2019, consiste en brindar servicios educativos, recreativos y culturales, deportivos, actividades productivas, prevención de enfermedades, asesoría socio-legal, etc. (MIMP, 2018). Tras revisar la ley bajo la que se creó, y el Anexo 2 del PP del Adulto Mayor, se puede observar que las funciones de los CIAM se mantienen desde su momento de creación en el año 2006 hasta el año 2019, no habiéndose producido ningún cambio formal significativo con el pasar de los años.

Por otro lado, en cuanto a la cobertura alcanzada antes y después de la incorporación de este Centro al PP, se observa que al 2014 se tenía implementado 190 CIAM en los Gobiernos Locales de Lima y provincias (MIMP, 2019), mientras que luego de la incorporación a la lógica de la PpR, el número de CIAM aumentó a 368 al 2016 (MIMP, 2016), por lo que se amplió en gran medida su cobertura alrededor del Perú.

A modo de cierre, cabe destacar que la totalidad de servicios ofrecidos actualmente por el PP del Adulto Mayor son una recolección de servicios públicos entregados a la PAM con anterioridad a la creación del mismo; y se adelanta al lector que se continuará identificando los cambios en el diseño de las actividades del PP a fin de validar posteriormente si el PP presenta deficiencias desde la aprobación de su diseño para el año 2016 que persisten hasta la revisión de su diseño para el año 2019.

3.2. Evolución del diseño del PP del Adulto Mayor

La propuesta del equipo de investigación para el presente apartado es exponer el recorrido que ha tomado la evolución del diseño del PP del adulto mayor. Así, se entiende a la evolución en mención como el proceso de modificaciones y mejoras que debe recorrer todo diseño de un PP que se encuentre dentro de los estándares de la aplicación de la PpR en el Perú en base a las recomendaciones que se ofrecen de manera anual desde la asistencia técnica que el MEF brinda a las entidades rectoras por medio de las EDEP e Informes de Verificación (el caso de estudio cuenta solamente con Informes de Verificación). En ese sentido, se tomarán 4 documentos que, a juicio del equipo, permitirán a cabalidad expresar la evolución en mención, debido a ser hitos relevantes en el recorrido del diseño del PP del adulto mayor. Los documentos son los siguientes:

- El Anexo 2 de Contenidos Mínimos de un Programa Presupuestal del PP del Adulto Mayor para el año fiscal 2016 (en adelante A2 2016) (MIMP, 2015)
- El Informe de Verificación de Contenidos Mínimos del PP del Adulto Mayor para el año fiscal 2017 (en adelante IV 2016) (MEF, 2016b)
- El Informe de Verificación de Contenidos Mínimos del PP del Adulto Mayor para el año fiscal 2019 (en adelante IV 2018) (MEF, 2018)
- El Anexo 2 de Contenidos Mínimos de un Programa Presupuestal del PP del Adulto Mayor para el año fiscal 2019 (en adelante A2 2019) (MIMP, 2018)

Cabe resaltar que el primer documento en mención dio inicio a la gestión del PP del adulto mayor en el ámbito del Presupuesto por Resultados. El segundo documento es importante debido a que es el primer informe oficial que brinda recomendaciones al diseño del PP, de la misma manera el tercer documento es relevante debido a que ha entregado las últimas recomendaciones al PP, previas a la finalización de la presente investigación. En cuarto lugar, el A2 2019 es el último documento en uso ya que detalla la manera en cómo se maneja el PP del Adulto Mayor actualmente y es el documento que debería tomar las últimas recomendaciones realizadas en el informe de verificación del año previo. Finalmente, en el presente apartado se

evidenciará que la gestión del PP del adulto mayor cuenta con serios inconvenientes para cumplir con una de las cuatro herramientas de la PpR en el Perú como es el seguimiento. Así, se observa que los informes de verificación no son vinculantes, es decir que el hecho de que este documento brinde recomendaciones y realice correcciones, no genera ningún tipo de obligación hacia la entidad rectora (en este caso MIMP) para levantar dichas observaciones y/o implementar dichas mejoras en un determinado periodo

En ese sentido, el ejercicio que se realizará a continuación será en primer lugar, exponer la situación inicial del PP del adulto mayor tomando como sustento el primer diseño del Anexo 2 del PP en cuestión, es decir, el A2 2016, el cual es el primer anexo que recibió aprobación por parte del MEF para que dicho PP inicie su gestión. En segundo lugar, se expondrán las recomendaciones realizadas en los informes de verificación IV 2016 e IV 2018, para así tener una referencia fidedigna de las oportunidades de mejora que se señalaron desde el MEF hacia el MIMP para el PP del adulto mayor. Cabe resaltar, que el PP del adulto mayor sí recibió un informe de verificación para el año fiscal 2018, no obstante, se decidió no incluirlo en el presente trabajo debido a que se considera que se genera un mayor hallazgo al exponer las recomendaciones que no fueron atendidas desde el primer informe hasta el último. Así, con ambos documentos se obtiene tanto una versión de las primeras recomendaciones entregadas al PP, generadas luego de su primer año de gestión, como las últimas recomendaciones entregadas al PP, para ser aplicadas al anexo de su último año de gestión. De esta manera, se finaliza el presente recorrido con el uso del A2 2019, debido a que, en teoría, si se ejecutaran las mejoras propuestas desde los informes de verificación mencionados, este es el documento en el que se evidenciarían dichos cambios.

3.2.1. Diagnóstico

Como se mencionó en la parte teórica el diagnóstico de PP presenta los siguientes apartados i) Identificación del problema específico, ii) Identificación y cuantificación de la población, iii) Causas del problema identificado (MEF, 2016), los cuales se procederán a analizar en la evolución del PP del Adulto Mayor desde su aprobación en el año 2016.

a. Identificación del problema específico

El diseño del PP del Adulto Mayor aprobado para el año fiscal 2016 presenta como problema identificado el siguiente enunciado: personas adultas mayores con limitado acceso a servicios especializados, entendidos como asistencia terapéutica, rehabilitación, promoción de salud, educación, prevención y orientación social, psicológica y legal. Es decir, servicios que vayan más allá de una atención primaria, lo que significa garantizar la reintegración social del adulto mayor con niveles de autonomía e independencia aceptable, desde un enfoque de

derechos (MIMP, 2015). Al respecto, el informe de verificación para el año fiscal 2017 realizó la siguiente recomendación: “No se describe qué entienden los responsables del PP por servicios especializados” (MEF, 2016b). Asimismo el IV para el año fiscal 2019 reitera la anterior observación, afirmando que no queda claro qué características tienen estos servicios especializados a los cuales tendría acceso la PAM y agrega que se debe plantear qué se entiende por acceso, si consiste solo en el acceso, o si también incluye el uso efectivo de los servicios especializados, entendido como la posibilidad de obtener atención independientemente de características como el ingreso, lugar de residencia; condición laboral, etc. (MEF, 2018). Finalmente, tras la revisión del A2 para el año 2019, se identifica que aún no se profundiza en el concepto, manteniendo la misma definición antes mencionada desde el año 2016. Así, por el lado del acceso no se ha definido si quiera las diferencias presentadas en las observaciones del IV 2018.

Además, después de lo descrito el equipo de investigación identifica que i) el PP del caso de estudio fue aprobado a pesar de no haber definido dos conceptos, el término ‘servicios especializados’ y a lo que se hace referencia con el término “acceso”, lo que agudiza la gran complejidad de entregar productos desde este PP, ya que se pretende entregar servicios basándose en un concepto que no se ha desarrollado a detalle en el Anexo 2. Finalmente, ii) luego de 3 años de gestión dentro de la lógica de la PpR, el PP no ha presentado mejoras en cuanto a la identificación del problema; es decir, que el hecho de formar parte de esta nueva forma de presupuestación, que conlleva someterse al seguimiento y evaluación, así como recibir asistencia técnica por parte del MEF, no incidió en la mejora del diagnóstico del problema específico. El equipo de investigación realiza estas acotaciones con la intención de exponer la situación de la PpR por medio del caso de estudio sin ánimo de responsabilizar únicamente a la entidad rectora por los vicios de la aplicación de esta metodología, si no para presentar las falencias que tampoco se han logrado resolver desde el MEF (entidad encargada de la PpR en el Perú). Además, se alerta sobre el riesgo de no identificar bien el problema específico, debido a que un diseño correcto no se puede generar sin contar con un diagnóstico adecuado de la problemática de la población objetivo, de no ser así se merma la posibilidad de brindar una solución para la problemática que aqueja la PAM.

Adicionalmente, tanto el IV 2017 como el IV 2018 resaltan que aun cuando el A2 2016 plantea la necesidad de recoger información para la construcción de una línea de base, este no presenta un diseño de operativo de campo, ni de los instrumentos que quisieran utilizar (MEF, 2016). En la misma línea, el MEF sugiere que se presente una propuesta, así como posibles preguntas a ser incorporadas en las encuestas nacionales existentes en trabajo conjunto con el INEI. (MEF, 2018). La ausencia de una línea de base, así como de la propuesta para incluir

preguntas en las encuestas nacionales, persiste al 2019, por lo que la observación aún no es subsanada por el MIMP.

No obstante, se puede apreciar un avance en lo correspondiente a la evidencia para la identificación de la problemática, ya que en el A2 2016 cuenta solo con 3 páginas para la descripción del apartado en mención mientras que en el A2 2019 presenta 40 páginas en las que hace uso de diferentes autores para describir

elementos relacionados a satisfacer las necesidades cotidianas de las adultas mayores, como son: seguridad de ingresos, acceso a servicios sociales y sanitarios, fortalecimiento de las redes de apoyo social, entornos físicos favorables, erradicación de la violencia y discriminación en las personas adultas mayores, fomentar la imagen positiva en el envejecimiento y el empoderamiento de las personas adultas mayores entre otros (MIMP, 2018).

b. Identificación y cuantificación de la población

En segundo lugar, en cuanto a la identificación y cuantificación de la población, tanto en el A2 2016 como el A2 2019 se considera como población potencial a las Personas Adultas Mayores de 60 años a más y como población objetivo al mismo grupo poblacional mayor a 60 años. Así, al establecer esta intervención como universal se omiten potenciales criterios de focalización, tales como situación de vulnerabilidad, población en riesgo, entre otros, lo cual se contradice con el planteamiento del problema de la PAM con limitado acceso a servicios especializados, por lo que no se explicita cuál es la brecha de atención que existe en el acceso a servicios especializados (MEF, 2017b).

Por el lado de los avances presentados en este PP, se puede apreciar la adición de variables en los atributos de la población objetivo, los cuales inicialmente se clasificaban de acuerdo a 3 variables: sexo, zona y región (MIMP, 2015), mientras que, en la actualidad, se observan en el A2 2019 19 variables que van desde salud, educación, trabajo hasta relación de parentesco que ejerció la violencia (MIMP, 2018)

c. Causas del problema identificado

En este apartado se describirá la evolución del PP respecto de las causas del problema identificado. En ese sentido, inicialmente en el año 2016 no se utilizó un árbol de problema como se suele emplear en este apartado del Anexo 2, usando como justificación la premisa de que se tomó un modelo conceptual existente de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Con esta decisión se incumplió con los Contenidos Mínimos de PP, lo cual resulta alarmante ya

que en teoría un programa presupuestal solo es aprobado si es que cuenta con un modelo causal y operacional bien definido (Zoila Llempen, comunicación personal, 26 de julio, 2019).

Así, el equipo de investigación cuestiona el diseño del PP propuesto por el MIMP ya que el hecho de no haber presentado un árbol de problemas propio impide la posterior proposición de alternativas de solución (insumo base para el diseño de los productos a entregar por el PP) acotadas a la población objetivo que pretende atender la entidad rectora. Adicional a lo anterior, el equipo de investigación cuestiona la aprobación por parte del MEF de este PP ya que al ser este el asesor metodológico para la creación de PP, debió ser más estricto en cuanto a la evaluación del diseño del mismo. Sin embargo, cabe resaltar que esta decisión no fue aislada ni casual, sino por el contrario, era una práctica común realizada por el MEF. Como se comentó anteriormente, debido a que desde el 2011 existía la iniciativa de traducir todo la PpR en PP, el MEF a conciencia permitió el ingreso de programas a la PpR que contaban con deficiencias en su diseño inicial con la premisa de que el seguimiento que se le realice dentro de este nuevo sistema de presupuestación sería suficiente para que se mejoren dichas falencias.

No obstante, en el A2 2016 se presenta una suerte de árbol de problemas, bajo la denominación de modelo específico, en el cual se puede observar el intento de justificar causas indirectas con causas directas para así delimitar lo que sería el problema específico. En dicho modelo, se presenta como problema específico el “limitado acceso a servicios especializados” y dos causas directas: i) escasa oferta de servicios y ii) alto costo de servicios. Para la primera causa directa, se le vincula con 3 causas indirectas que son servicios fragmentados, duplicidad de acciones y escasa oferta de especialistas, mientras que, para la segunda, se le asocia con 4 causas indirectas que serían ingresos, bienes, jubilación y economía familiar.

En ese sentido, se observa que, desde el diseño inicial del PP del adulto mayor, se propuso abordar la problemática de la PAM desde dos frentes principales: i) escasez de servicios que se ofrecen a la PAM y ii) la brecha económica con la que cuenta la PAM para obtener los servicios que requiere. Sin embargo, desde este primer año del diseño del PP en el primer frente se observa las complicaciones para demostrar causalidad entre los enunciados de las causas indirectas con la escasez de servicios como una problemática crucial en la PAM. Además, al ser este el único enunciado que menciona el término servicios se puede observar que se fuerza la aparición del término servicios especializados sin poder demostrar fehacientemente que la PAM requiera los servicios especializados que dicho problema específico enuncia. Por otra parte, en el segundo frente, se encuentran claras incoherencias en la lógica de un árbol de problemas, al alegar que una causa indirecta de que se cuenten con altos costos en los servicios para la PAM sean los bajos ingresos de esta población (injustificable económicamente). No

obstante, desde el equipo de investigación se resalta que es cuestionable el hecho de que se considere como una causa directa el alto costo de servicios, ya que se afirma posteriormente que no se planea abordar esta causa alegando que se encuentra fuera de competencia del ministerio. A continuación, debido a la ausencia de un árbol de problemas en el A2 2016, se procederá a analizar los IV 2016, IV 2018 y A2 2019 de tal forma que se logrará demostrar la persistencia de los problemas del anexo mencionados previamente hasta el último anexo presentado del PP.

En la actualidad, el A2 2019 cuenta con un árbol de problemas realizado en base a la revisión de literatura pertinente en el tema (Ver Anexo F). En ese sentido, se observa que el árbol de problemas mencionado, presenta también los dos frentes que se señalaron previamente en el A2 2016: i) escasez de servicios ofrecidos a la PAM y ii) alto costo de servicios ofrecidos a la PAM; con la diferencia de que el frente de escasez de servicios del árbol del A2 2019 ha sido dividido en dos partes: i) insuficiente cuidado de la PAM en el entorno familiar y ii) “escasa oferta de servicios dirigidos a la PAM.

Por otro lado, el IV 2018 indica que se debe desarrollar más la evidencia que justifique la vinculación entre las causas directas (en adelante CD) e indirectas (en adelante CI), y de éstas con el problema específico (MEF, 2017). Así, por ejemplo, señala que el análisis de la vinculación entre la CD 1 “Insuficiente atención y cuidado de la PAM en el entorno familiar” y el problema identificado “Personas Adultas Mayores con limitado acceso a servicios especializados” debe surgir de la siguiente pregunta: ¿cómo el insuficiente cuidado de la PAM en el entorno familiar genera el limitado acceso a servicios especializados? Además, recomienda que las evidencias para responder dicha pregunta, se orienten a presentar evidencia que permita sustentar de manera más sólida la relación causal entre la CD 1 y el problema específico (MEF, 2018).

Ante lo anterior mencionado, el equipo de investigación discierne con la postura del MEF, debido a que la CD 1 “Insuficiente atención y cuidado de la PAM en el entorno familiar” no implica necesariamente que la PAM no acceda a servicios especializados. En ese sentido, sería de mínima utilidad presentar más evidencia para demostrar la relación causal entre la CD 1 y el problema específico, ya que esta es como mínimo escasa. Así, la recomendación planteada por el MEF significaría continuar trabajando en un problema mal planteado, ya que lo que sí se encuentra relacionado con el problema específico “PAM con limitado acceso a servicios especializados” es la situación de vulnerabilidad de la PAM.

En el caso de la CD 2 “Escasa oferta de servicios dirigidos a la PAM” se vuelve a encontrar un problema mapeado por el equipo de investigación en el A2 2016, debido a que, si bien existe cierta relación causal entre dicha causa con el problema específico “Personas

Adultas Mayores con limitado acceso a servicios especializados”, no se encuentra una clara vinculación con el término “servicios especializados”. Es decir, se utiliza como excusa el término *servicios* que aparece en la CD 2 del árbol de problemas, para posteriormente forzar la aparición del término *servicios especializados*, sin poder demostrar fehacientemente que la PAM requiera dichos servicios.

Por último, respecto a la CD 3 “Altos costos de los servicios para la atención de la Persona Adulta Mayor”, el equipo de investigación considera relevante destacar que nuevamente, como ocurrió en el A2 2016, se encuentra una causa directa en el planteamiento del árbol de problemas del PP que no se abordará en el PP, bajo la premisa de que no se encuentra dentro de la competencia del ministerio rector. Este ejercicio, de mapear una causa directa del problema específico para luego no abordarla dentro de los productos del PP, es una clara falta a lo que plantea el marco lógico en la PpR y a la causalidad que deben presentar las causas directas con la proposición de alternativas de solución adecuadas a las necesidades de la población objetivo.

Finalmente, luego de haber analizado el diagnóstico del PP del adulto mayor durante el total de sus años de gestión, se puede afirmar que las deficiencias en la causalidad entre CDs y CIs, y de estas con el problema específico persisten desde el inicio del PP hasta la actualidad en el A2 2019. Así, se evidencia una responsabilidad compartida sobre el diseño del PP debido a que, por un lado, el MIMP no ha subsanado las observaciones recibidas acerca del diagnóstico y por otro lado, el MEF ha aprobado un PP con evidentes falencias y ha realizado posteriores evaluaciones sin exigir que se realicen mejoras a cabalidad, lo que coloca en tela de juicio la efectividad de su asistencia técnica. De esta manera, el equipo de investigación pretende exponer que por las deficiencias mencionadas anteriormente, las posibilidades de que se genere un diseño correcto con alternativas de solución que beneficien verdaderamente a la PAM, son mínimas.

3.2.2. Diseño

En el presente apartado, se procederá a definir los términos que se empleen debido a la rigurosidad técnica que requieren, para posteriormente analizar su impacto en el diseño del PP.

a. Resultado específico

El resultado específico “PAM con acceso a servicios especializados” planteado en el A2 2016 y el A2 2019 se mantiene puesto que en la sección de diagnóstico no hubo modificación alguna sobre el problema específico (MEF, 2018). De este modo, el IV 2018 recomendó plantear el resultado específico tomando en consideración las mejoras en el planteamiento del

problema específico, las cuales sugieren la clara identificación de las características de los servicios especializados recibirá la PAM, así como el planteamiento de a qué se refiere con acceso.

b. Análisis de medios

Respecto al análisis de medios, como se mencionó en el anterior capítulo, estos hacen referencia a la identificación de posibles soluciones a las causas identificadas en la etapa de diagnóstico y consiste en revertir las condiciones identificadas como causas directas e indirectas en el gráfico del árbol de problemas, en medios directos e indirectos en el árbol medios (MEF 2016b).

En ese sentido, en el caso del A2 2016 no presentó un árbol de medios, debido a que tampoco presentó un árbol de causas, por lo que se observa nuevamente el incumplimiento de los contenidos mínimos de un programa presupuestal. Por otro lado, según lo señalado en el IV 2018 en el Anexo 2 del año 2018 sí se observa la presencia de un árbol de medios (Ver Anexo G), no obstante, el IV 2018 señaló que el análisis causal realizado en la sección de diagnóstico fue insuficiente, por lo cual las posibles soluciones a las causas propuestas no eran lo suficientemente sólidas y recomendó realizar una mayor búsqueda de evidencias que las sustenten (MEF, 2018). A pesar de ello, para el año 2019 se presentó el mismo árbol de medios debido a que no hubo mayor cambio en el análisis de causas realizado en el diagnóstico, como se describió en el apartado anterior. Por último, el equipo de investigación señala que es preocupante que en el análisis de medios previamente presentado se limita a lo que la entidad, en este caso MIMP, viene ejecutando mediante las Unidades Ejecutoras involucradas, es decir que no ha habido una exploración mayor acerca de otras alternativas de solución para abordar el problema del adulto mayor.

c. Análisis de alternativas y transición de alternativas a productos

A modo de refrescar la definición mencionada previamente, procedemos a reiterar el concepto de análisis de alternativas: el análisis de las alternativas consiste en la identificación de posibles y/o actuales intervenciones que permiten viabilizar los medios desarrollados (MEF, 2016). De esta forma, por cada medio se debe identificar por lo menos dos alternativas de intervención mutuamente excluyentes, sobre las que se analizará su efectividad para su posterior priorización, y en los casos excepcionales en los que sólo sea posible idéntica una única alternativa o alternativas complementarias para viabilizar el medio, se deberá sustentar dicha situación (MEF, 2016b). Sobre la base de las intervenciones seleccionadas de acuerdo al análisis

de alternativas anteriormente mencionado, éstas se agruparán o derivarán en productos (MEF, 2016).

De manera contraria a lo establecido en los contenidos mínimos de un programa presupuestal, en el año 2016 el A2 planteó sólo dos alternativas de solución, las cuales fueron a) fortalecimiento de servicios, e b) incremento de servicios (MIMP, 2015). Además de observar que los títulos de ambas alternativas cuentan con un bajo nivel de detalle y especificación, lo realmente inquietante es que cada alternativa de solución derivó en un producto para el PP del Adulto Mayor en el A2 del 2016 (ver Tabla 12), lo cual se contradice con la teoría expuesta en el párrafo anterior de utilizar por lo menos dos alternativas mutuamente excluyentes. Es válido afirmar que solo bastó una alternativa para generar un producto desde la data que se observa en el A2 del 2016, debido a que el PP inició su gestión con ambos productos y para poder hacer esto posible con solo dos alternativas, al menos una tuvo que ser responsable por cada producto, ya que no puede existir un producto sin una alternativa previa. En ese sentido, desde el equipo de trabajo, se recalca que solo utilizar una alternativa es una grave falta al marco lógico y necesariamente impactará en el producto entregado por el PP, debido a que ante menor cantidad de alternativas de solución, será menor la probabilidad de encontrar un producto que satisfaga las necesidades de la PAM.

Tabla 12: Medios, alternativas y productos 2016

Medio	Alternativas seleccionadas	Productos
No aplica por el Modelo Operacional de la OMS	1.1 Fortalecimiento de servicios	Familiares y cuidadores con capacidades fortalecidas en el buen trato del adulto mayor
	1.2 Incremento de servicios	Personas Adultas Mayores atendidas involucrando al entorno familiar y social

Por otro lado, en el A2 del 2019, se observan 5 alternativas de solución para el primer medio “Incremento de atención y cuidado de las PAM en el entorno familiar”, y 7 alternativas de solución para el segundo medio “Incremento de la oferta de servicios dirigidos a PAM”. Así, de estas 12 alternativas, se eliminó por falta de viabilidad, la alternativa “Implementación de monitoreo y seguimiento de casos de PAM a nivel local” para el primer medio, lo cual se contradice con el principal objetivo de la PpR de obtener información de desempeño para la toma de decisiones informada. En cuanto al segundo medio, se eliminaron las alternativas “Implementación de servicios especializados: como asesoría legal, consejería social, orientación nutricional, orientación financiera, entre otras” y “promoción de turismo, cultura y deporte de

las PAM, mediante articulación de sectores públicos y privados” según criterio del MIMP (ver Tabla 13).

Tabla 13: Medios, alternativas y productos del PP 0142

Medio	Alternativas seleccionadas	Productos
1. Incremento de atención y cuidado de las PAM en el entorno familiar	1.1 Sensibilización y capacitación a los miembros de la familia en tema de vejez y envejecimiento: temas de autocuidado, leyes y normas de protección a la PAM	1. Familiares y cuidadores con capacidades fortalecidas en el buen trato del adulto mayor
	1.2 Implementación Centros de Atención de Día para PAM que requieren de cuidados diurnos y se encuentran en situaciones de riesgo	
	1.3 Sensibilización y capacitación de los miembros de la familia en el buen trato.	
	1.4 Difusión y articulación de los servicios gratuitos a favor de las PAM a nivel local	
2. Incremento de la oferta de servicios dirigidos a PAM	2.1 Fortalecimiento de rol rector del MIMP sobre la promoción en la protección en los derechos de las PAM.	2. Personas Adultas Mayores atendidas involucrando al entorno familiar y social
	2.2 Promoción del buen trato a las PAM	
	2.3 Promoción de las mesas de trabajo a favor de las PAM, para la articulación intergubernamental en el territorio.	
	2.4 Fortalecimiento de servicios especializados existentes	
	2.5 Sensibilización y capacitación a los cuidadores y voluntarios de personas adultas mayores.	

Fuente: MIMP, 2018

Por medio de la última tabla, se puede observar un hecho de gran relevancia: los productos derivados del análisis de alternativas tanto del A2 del 2016 como del A2 del 2019 son los mismos. Los productos “Familiares y cuidadores con capacidades fortalecidas en el buen trato del adulto mayor” y “Personas Adultas Mayores atendidas involucrando al entorno familiar y social” son exactamente los mismos obtenidos en base a la misma lógica de análisis de alternativas en ambos años y ante esto es válido cuestionarse ¿cómo es que ante la diferencia considerable de análisis en ambos escenarios, de igual forma se obtengan los mismos productos? Es válido considerar que esta situación sea un potencial intento de mantener a los mismos productos por parte de la gestión del MIMP y por si este escenario no fuera prueba suficiente, se procederá a mencionar nuevamente, como al inicio del marco analítico, los servicios para la PAM que el MIMP mantiene desde antes de la creación del PP hasta la actualidad sin realizar cambios en dichos servicios en sí mismos: CAR, CIAM, CAD y CAN. Entonces, cabe cuestionar la capacidad de evaluación del MEF, debido a que según esta

situación se entiende que solamente se realizan informes de verificación de forma rutinaria, sin tomar en cuenta las observaciones, pero no existen mecanismos vinculantes para la mejora del diseño del PP, por lo que desde el MIMP no se solucionan las deficiencias y desde el MEF tampoco se condiciona la permanencia del PP en PpR a la mejora del mismo.

Asimismo, el IV 2016 señala que no se realizó un adecuado análisis de alternativas que permita identificar los mejores servicios a brindar a la PAM, sino que el análisis se limitó a decidir si ampliar o fortalecer los servicios ya existentes; además no se justificó por qué se eligió una alternativa sobre otra (MEF, 2016b). Así también, el IV 2018 persiste en la anterior observación y agrega que las alternativas deben encontrarse sujetas a un análisis de efectividad para la posterior priorización entre ellas. Sin embargo, la evidencia presentada en el A2 2018 no ha permitido identificar la efectividad de las alternativas de intervención propuestas (MEF, 2018). Finalmente, cabe destacar que la transición de las alternativas a los productos es insuficiente porque del análisis no se expresa la relación causal de la creación de los productos propuestos ni de las actividades propuestas, toda vez que para el análisis de medios y de alternativas no se aplicó la metodología para el Anexo 2.

d. Actividades, tareas e insumos

A modo de recordar los conceptos descritos en el apartado anterior de la PpR, se puede afirmar que la actividad se define como una acción sobre una lista específica de insumos (bienes y servicios), que en conjunto (con otras actividades) garantizan la provisión del producto. Por su parte, los insumos son los recursos físicos, humanos y financieros; necesarios para el desarrollo de las tareas y la ejecución de las actividades (MEF, 2016a).

En ese sentido, se puede observar que las actividades de los productos mencionados en el apartado anterior se mantienen desde la creación del PP del Adulto Mayor hasta la actualidad, añadiéndose solo los Centros Integrales del Adulto Mayor en la Actividad 5 del producto 2 (ver Tabla 14). En cuanto al análisis de la evolución del diseño del PP del Adulto Mayor se puede apreciar que A2 2016 no presentó insumos críticos, lo cual dificulta la justificación del requerimiento presupuestal por parte de la entidad (MEF, 2018). Esto, se muestra como una evidencia más de la ineficacia del uso de la PpR en la aprobación y revisión del diseño en este PP ya que no se logró listar los insumos críticos necesarios para las actividades propuestas, y en los casos en los que se realizó, no se sustentó correctamente. Con esto, se denota escasa planificación, cuando la generación de un PP supone el programar actividades, insumos, recursos críticos, entre otros, de tal manera que se pueda discutir el presupuesto. Es en este apartado es cuando más cabe recordar la motivación por parte del MEF por ingresar PP a la PpR para poder traducir el 100% del presupuesto público en PP. En la misma línea, el A2 2019

persiste en las falencias acerca de los insumos críticos, puesto que existen actividades que no presentan el listado de insumos que requieren para su ejecución, o en su defecto, presentan el listado de insumos, pero sin la información que los sustente (MEF, 2017b). Asimismo, existen limitaciones en la descripción de las actividades puesto que no se identifican los bienes y servicios comprendidos en la actividad, la modalidad de ejecución, ni quiénes ni dónde la ejecutan (MEF, 2018).

Tabla 14: Actividades, tareas e insumos PP0142

Producto 1	Familiares y cuidadores con capacidades fortalecidas en el buen trato a Personas Adultas Mayores (PAM)
Actividad 1	1.1. Desarrollo de competencias en familiares para la atención a personas adultas mayores
Actividad 2	1.2. Desarrollo de competencias en cuidadores para la atención a personas adultas mayores
Producto 2	2. Personas Adultas Mayores atendidas involucrando al entorno familiar y social
Actividad 1	2.1. Identificación, evaluación y derivación de personas adultas mayores en situación de riesgo.
Actividad 2	2.2. PAM en situación de riesgo atendido en Centros de Atención de Noche.
Actividad 3	2.3. PAM en situación de riesgo atendido en Centros de Atención Residencial.
Actividad 4	2.4. PAM en situación de riesgos atendidos en Centros de Atención de Día.
Actividad 5	2.5. PAM reciben servicios para prevenir condiciones de riesgo en los Centros Integrales del Adulto Mayor.

e. Indicadores

En el IV 2018 se detalla que los indicadores de desempeños presentan limitaciones, inclusive desde su definición, por ejemplo, el correspondiente a resultados específicos muestra:

En primer lugar, el porcentaje de Personas Adultas Mayores que reciben servicios especializado, cuando no se han siquiera descrito a qué se refiere por servicios especializados. Por otro lado, en lo correspondiente al producto 1 desde el año 2016 hasta el 2018 el indicador se limitó a enfocarse en el número de personas registradas para el buen trato a la PAM, aun cuando desde el inicio de este PP, los IV señalaron que los indicadores debían visibilizar la búsqueda del logro de los productos que brinda el PP (MEF, 2018). En ese sentido, para el año 2019, se cambió el indicador a “Porcentaje de familiares y cuidadores con competencias fortalecidas para la atención de PAM” (MIMP, 2018). A pesar de ello, este indicador resulta

poco específico al no definirse con qué competencias deben contar los familiares y cuidadores a fin de que la PAM posea mayor acceso a servicios especializados (ver Tabla 15).

En segundo lugar, según el A2 2016, en el indicador del producto 2: Porcentaje de PAM atendida involucrando el entorno familiar y social se observa que no se define qué se entiende por entorno familiar, aun cuando desde el inicio de este PP, el IV 2018 se cuestionó si es que era adecuado para visibilizar el logro de los productos que brinda el programa. Así para el A2 2019 se usa el siguiente indicador Porcentaje de PAM con derechos restituidos o fortalecidos; sin embargo, persiste la poca consistencia del mismo, ya que no se plantea cómo se va a medir la restitución de derechos a la PAM (ver Tabla 15).

Tabla 15: Indicadores del PP del Adulto Mayor -2019

Categoría	Descripción	Indicador
Resultado final	Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados	ID: Porcentaje de Personas Adultas Mayores que reciben servicios especializados
Producto 1	Familiares y cuidadores con capacidades fortalecidas en el buen trato a Personas Adultas Mayores (PAM)	ID: Porcentaje de familiares y cuidadores con competencias fortalecidas para la atención de PAM. IPF: Número de familiares y cuidadores con competencias fortalecidas para la atención de PAM
Actividad 1	1.1. Desarrollo de competencias en familiares para la atención a personas adultas mayores	IPF: Número de familiares con competencias fortalecidas
Actividad 2	1.2. Desarrollo de competencias en cuidadores para la atención a personas adultas mayores	IPF: Número de cuidadores con competencias fortalecidas
Producto 2	2. Personas Adultas Mayores atendidas involucrando al entorno familiar y social	ID: Porcentaje de PAM con derechos restituidos o fortalecidos IPF: Número de PAM atendidas involucrando el entorno familiar y social
Actividad 1	2.1. Identificación, evaluación y derivación de personas adultas mayores en situación de riesgo.	IPF: Número de PAM evaluados en situación de riesgo.
Actividad 2	2.2. PAM en situación de riesgo atendido en Centros de Atención de Noche.	IPF: PAM en situación de riesgo atendidos en los Centros de atención de noche (CAN)
Actividad 3	2.3. PAM en situación de riesgo atendido en Centros de Atención Residencial.	IPF: PAM en situación de riesgo atendidos en los Centros de atención residencial (CAR)

Actividad 4	2.4. PAM en situación de riesgos atendidos en Centros de Atención de Día.	IPF: PAM en situación de riesgo atendidos en los Centros de atención residencial (CAR)
Actividad 5	2.5. PAM reciben servicios para prevenir condiciones de riesgo en los Centros Integrales del Adulto Mayor.	IPF: PAM reciben servicios para prevenir condiciones de riesgo

Por último, es necesario señalar que en el IV 2016 establece la necesidad de plantear indicadores de desempeño, más allá de los de cobertura (MEF, 2016). Dicha sugerencia fue recogida en el diseño del A2 2019, sin embargo, el IV 2018 resalta la ausencia de instrumentos de recolección de información que permitan la construcción de los indicadores (MEF, 2018).

f. Vinculación del PP con los objetivos de política nacional

Se tiene que para el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, uno de los lineamientos de la política sobre Promoción de la equidad plantea como objetivo establecer redes de protección a niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y demás población vulnerable (CEPLAN, 2011). De este modo, lo presentado en esta sección en los A2 entre los años 2016 al 2018, debería considerar el objetivo mencionado anteriormente; sin embargo, se limita a describir políticas sociales de igualdad e inclusión.

g. Matriz lógica del PP

Al respecto de la matriz lógica presentada en el A2 2016, el IV 2016 cuestiona la utilidad de los indicadores presentados para medir los cambios en la población (MEF 2016b). Este cuestionamiento persiste en el IV 2018, puesto que al respecto de la consistencia horizontal, se señala que los indicadores presentados no permiten medir el resultado específico” (MEF, 2018). Por su parte, el IV 2018 menciona que lo supuestos precisados no están fuera del ámbito de competencia de la entidad por ejemplo “Las entidades públicas y privadas brindan fortalecimiento de competencias a familiares y cuidadores en atención a PAM”, el cual está dentro del alcance y competencia de la entidad por lo que no podría ser considerado como supuesto. Inclusive luego de mencionarse esa indicación constantemente en los informes de verificación, el A2 2019 persiste con el error.

Lo reprochable acerca del la aprobación y revisión del diseño del PP del adulto mayor no recae meramente en el hecho de que sigan brindando los mismos servicios que el MIMP prestaba con anterioridad a la creación del PP, sino que el diseño del mismo denota una escasa labor de diagnóstico, de este modo sin un diagnóstico pertinente resulta casi imposible diseñar alternativas de solución realmente efectivas para la PAM. Es así que se identificó que el

diagnóstico del PP del caso de estudio partió de los productos que el MIMP deseaba entregar, ya que éstos son los servicios que ofrecía con anterioridad a la creación del PP. Ante esto, el equipo de investigación destaca una vez más, la responsabilidad compartida de las entidades involucradas; por un lado, el MIMP posee la responsabilidad de entregar un diseño que acate los requerimientos de un PP y levantar las observaciones realizadas en las evaluaciones de seguimiento (informes de verificación), lo cual quedó demostrado que no se realizó en su totalidad; y por el lado del MEF, existe responsabilidad por su falta de exigencia en su rol evaluador, en cuanto a la revisión del diseño del PP en mención una vez fue aprobado

3.3. Objetivos de la implementación de la PpR en el PP del Adulto Mayor

Luego de la presentación del objetivo integral de la PpR, presentado en el apartado 2.1 del capítulo analítico y construido por el equipo de investigación a partir de la teoría y la opinión de los expertos entrevistados, el último subcapítulo de la presente tesis, pretende analizar dicho objetivo integral, por medio de validar si cada parte del mismo se cumple en la aprobación y revisión de diseño del PP del adulto mayor según los estándares de la PpR expuestos en la tesis. Para el equipo de investigación, se puede afirmar la ineficacia de la implementación de la PpR en la aprobación y revisión de diseño del PP del adulto mayor si es que se expone que no se consiguió cumplir con dicho objetivo.

Así, considerando lo expuesto a lo largo del Capítulo 5 y el objetivo de la PpR “lograr por medio de una discusión presupuestal informada la vinculación de los gastos con los resultados para la solución eficiente y eficaz de las problemáticas de la ciudadanía”, se procederá a desglosar las partes de este último para verificar su cumplimiento en la aprobación y revisión de diseño del PP del adulto Mayor.

Conforme a lo indicado previamente, en primer lugar se analizará el término lograr una discusión presupuestal informada. Así, el equipo de investigación plantea la definición de lo que se entiende por dicho término, la cual sería solicitar presupuesto para PP en base a información que demuestre que el dinero que se ha venido invirtiendo y que se planea invertir, genere resultados en la población por medio de los productos y actividades que dicho presupuesto subvenciona. Ante esta situación, existen dos responsables, quien solicita (entidad rectora) y quien aprueba (MEF) la partida presupuestaria. Al respecto Zoila Llempén, actual Directora de Calidad de Gasto, señala que las interacciones entre el MIMP y el MEF para la mejora del diseño del PP del adulto mayor son mínimas, por lo que no considera que exista una mejora significativa habiendo transcurrido tres años desde su aprobación (comunicación personal, 26 de julio, 2019).

Cabe resaltar que la baja interacción entre ambas entidades no es un hecho aleatorio, debido a que este problema se genera porque, el MEF tomando prácticas de la postura Miniminsa, diferencia la frecuencia y calidad de su interacción con los ministerios partiendo de la premisa de que existen prioridades que requieren una atención más urgente y otras que pueden ser relegadas, como es el caso del MIMP y la PAM. Así, por el lado de la entidad rectora, se observa también que, gracias a la subsiguiente postura del MEF, el PP100%, el MIMP halló la oportunidad para que los servicios dirigidos a la PAM tomen mayor relevancia dentro del presupuesto público por medio del ingreso a la PpR; sin embargo, debido a su baja capacidad económica y administrativa, aún cuenta con deficiencias a nivel del diseño de la entrega de sus servicios.

Además, respecto a la entidad rectora, se puede afirmar que no se logró inocular la lógica de la PpR en el MIMP, puesto que, este ministerio al tomar conocimiento de que bajo la iniciativa del MEF de traducir todo el presupuesto público en PP (bajo la postura PP100%), la única forma mediante la cual podrían obtener y blindar mayor presupuesto para sus distintos servicios, era ingresando con un PP a la PpR. En ese sentido, se forzó la articulación de los servicios que se entregaban con anterioridad bajo la forma del Anexo 2 del PP del Adulto Mayor. Finalmente, no se puede dejar de mencionar que esta estrategia debió haberse detectado y denegado por parte del MEF, pero existieron circunstancias (intención de ingresar gran cantidad de PP y cambio de rigurosidad) que impidieron dicha medida. Así, se encuentra en ambos frentes, motivos para obstaculizar la correcta interacción entre dichos ministerios que pueda beneficiar la mejora del diseño del PP del adulto mayor.

Por su parte, respecto a la vinculación de los gastos con los resultados, el equipo de investigación define este término como la causalidad entre el dinero invertido o por invertir, y el alcance de los resultados que se busca conseguir con el PP. En ese sentido, se identifica que el PP del adulto mayor no logra dar seguimiento a los resultados de la ejecución del presupuesto, como se señaló en el apartado 3.2.2, los indicadores que se utilizan reflejan solo la cobertura del programa, más no el desempeño en sí mismo. Además, el criterio para realizar la asignación presupuestal por parte del MEF, se ve obstaculizado ya que el PP del adulto mayor, solo cuenta con registros administrativos. Así, Zoila Llempén concuerda y reitera que gran parte de la información para el seguimiento del PP a nivel de resultados proviene de registros administrativos, lo que genera que el sector sea la única fuente de información y esto resulta una gran deficiencia si se compara con otros PP que obtienen registros de otras fuentes como del INEI (comunicación personal, 26 de julio, 2019).

No obstante, José Luis Paco, actualmente Jefe de la Oficina de Planeamiento del MIMP, agrega que existe una brecha para el PP del adulto mayor en cuanto a la generación de evidencia. Esto debido a que, por ejemplo, la cuantificación de la población objetivo implica la realización de encuestas, las cuales representan una proporción importante con respecto a su presupuesto total (comunicación personal, 25 de julio, 2019). Por este motivo, se ven en la necesidad de cuantificar la población a partir de archivos documentarios y estimaciones globales, lo cual se refleja en el PP del Adulto Mayor ya que a la fecha no se conoce exactamente la cantidad de PAM en riesgo en el país.

El equipo de investigación considera inadmisibles lo mencionado anteriormente, puesto que sostiene que el primer gran paso para atacar la problemática que aqueja a la PAM es realizar un diagnóstico exhaustivo con respecto a dicho problema e identificar y caracterizar a la población objetivo. En ese sentido, respecto a la frase, la “solución eficiente y eficaz de las problemáticas de la ciudadanía”, el equipo de tesis coloca en tela de juicio que se logren dichas soluciones tras haber identificado las deficiencias mencionadas a nivel de diagnóstico, siendo éste último, la base sobre la cual se diseñan las alternativas de solución para la PAM. Para reforzar la idea anterior, Libia Guerrero, especialista en GpR dentro del MIMP, afirma que el PP del adulto mayor solo ha realizado un trabajo de cobertura y considera que este PP debe llegar a un proceso de rediseño, planteando desde otra perspectiva mucho más amplia acerca de las necesidades de la PAM (comunicación personal, 5 de agosto, 2019).

Asimismo, cabe señalar que no se logró solucionar de manera eficaz las problemáticas de la ciudadanía (en este caso PAM) debido a que, como se mencionó en el subcapítulo anterior, el PP del Adulto Mayor entrega una recolección de servicios previos que se ofrecían desde antes de su creación. Se recalca, además, el hecho de que los informes de verificación demuestran que no se ha realizado un adecuado análisis causal basado en evidencia que respalde los servicios especializados que ofrece el programa como producto.

Finalmente, ante lo expuesto, según el equipo de investigación, se logra afirmar que el objetivo de la PpR entendido como “lograr por medio de una discusión presupuestal informada la vinculación de los gastos con los resultados para la solución eficiente y eficaz de las problemáticas de la ciudadanía”, fue ineficaz en la aprobación y revisión del diseño del PP del adulto mayor. Con esto, se llama a la reflexión sobre la condición en la que se encuentran las entidades de menor capacidad económica y administrativa del gobierno nacional (único nivel de gobierno que cuenta con PpR hasta la actualidad), como es el caso del MIMP. Además, se desea exponer el limitado campo de acción con el que dichas entidades cuentan en la actualidad y que debido a sus deficiencias en gestión, a pesar de iniciativas que, teóricamente, podrían brindar

grandes beneficios a la gestión pública peruana, se les continúa manteniendo al margen de la prioridad política estatal.

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

Las personas adultas mayores (PAM) son sujetos de derechos como todos los peruanos y peruanas, quienes merecen recibir una atención y cuidado especial considerando su situación de vulnerabilidad. Así, el Estado tiene el deber de velar por el bienestar de este grupo poblacional, ante esto, es el Programa Presupuestal 0142 o PP del adulto mayor, para fines de esta investigación, el encargado de brindarle servicios especializados que permita que la PAM tenga una mejor calidad de vida. Por otro lado, la implementación de la Presupuestación por Resultados (PpR) en el Perú ha sido un proceso trascendental en el presupuesto público que buscó insertar la lógica del seguimiento y la evaluación de resultados en las intervenciones públicas para la generación de valor público. Así, esta investigación se plantea analizar la eficacia de la implementación de la Presupuestación por Resultados en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP del Adulto Mayor entre los años 2016 y 2019.

En ese sentido, desde lo expuesto en el presente trabajo de investigación se puede afirmar que la implementación mencionada previamente fue ineficaz para la aprobación y revisión del diseño del caso de estudio, el PP del adulto mayor. Así conviene contextualizar la toma de decisiones llevada a cabo para la aprobación de este programa presupuestal. En primer lugar, se observa que existió una disputa entre dos frentes que intentaron imponer su visión de cómo debía implementarse la PpR en el Perú. De tal forma, se puede afirmar que desde el año 2007, la PpR se insertó en la gestión pública peruana y de dicho evento histórico, se obtuvieron las dos posturas en mención: Miniminsa (2007-2011) – PP 100% (2011-2016). Así, es importante señalar, que a pesar de que ambas posturas difieren en la manera de implementar la PpR en el Perú, coinciden con el objetivo principal de la PpR propuesto por el equipo de investigación, el cual es lograr por medio de una discusión presupuestal informada la vinculación de los gastos con los resultados para la solución eficiente y eficaz de las problemáticas de la ciudadanía.

Ahora bien, al analizar la postura Miniminsa (apostar por un diseño robusto) se hallaron dos riesgos: i) el MEF actuaba como juez y parte, debido a que esta entidad buscaba validar su liderazgo en la PpR en el periodo 2007 - 2011 y ii) el riesgo de la falta de apropiación de los sectores a los que MEF les diseñaba un PP. Así, en lo correspondiente al primer riesgo, el MEF impuso por medio del uso de la PpR el atender determinadas prioridades políticas, bajo la premisa de que debía liderar la reforma de presupuestación debido al carácter multisectorial de la misma, no obstante, esta postura fue insostenible en la gestión pública peruana debido a que el MEF diseñaba y evaluaba los programas, por lo que se evidenciaba una escasa rendición de cuentas. De esta manera, se puede resaltar, según los testimonios de los expertos entrevistados,

que la postura del Minimisna presentaba la tendencia a instrumentalizar la reforma de la PpR a la merced de objetivos específicos elegidos a discrecionalidad por una porción del gobierno nacional. Luego, el segundo riesgo se logró mitigar con el cambio de la forma de implementar la PpR dentro del MEF, por medio del viraje hacia la postura PP 100%, debido a que, bajo ese enfoque los PP son generados por demanda de la entidad rectora, quien tiene conocimiento técnico de sus competencias. Así, dicha postura, generó 3 principales efectos: i) la atención de más heterogeneidad de problemáticas públicas, ii) la reducción de la rigurosidad en la aprobación y revisión del diseño por parte del MEF y iii) La poca capacidad del MEF para dar asistencia técnica a los sectores debido a que la demanda superó oferta.

Así, luego del análisis de las entrevistas realizadas, es relevante destacar cómo se disputaban la forma en la que se tomaban las decisiones de asignación de presupuesto público del debate entre éstas dos posturas. Esto se realizó de forma discrecional y desde el interior del MEF, entidad con mayor capacidad económica del gobierno nacional. Ante esta premisa, el equipo de investigación sostiene que desde la gestión del gobierno, es fundamental promover siempre la atención de todas las problemáticas públicas peruanas, ya que esta es la única forma de atender la mayor cantidad de necesidades de la ciudadanía sin relegar la calidad de las intervenciones públicas.

De esta forma, cabe señalar que el efecto que se dio tras la disminución en la rigurosidad de la aprobación de los PP fue la aprobación de PP sin evidencia ex ante que demuestre la eficacia de sus productos, que, en ocasiones, como en el del caso de estudio, no lograba generar inclusive evidencia ex post debido que no recibió la suficiente asesoría metodológica por parte del MEF. Esto sucedía ya que este último no se daba abasto para brindar asistencia metodológica a todos los sectores, ni para dar seguimiento a la gran cantidad de PP que se aprobaron con la intención de que mejoren una vez dentro de la PpR, alejándose así del principal motivo por el cual se dio la posibilidad a todos los sectores de tener un PP.

Luego, como consecuencia de lo observado en la disputa previa de ambos frentes, por medio de la disminución de la rigurosidad en la evaluación del diseño de los PP, se permitió el ingreso del caso de estudio: PP del adulto mayor. Este es un PP bajo rectoría del MIMP, que fue aprobado a finales del año 2015 e inició su gestión el año 2016 con el nombre “Acceso de personas adultas mayores a servicios especializados”. En la investigación se puede afirmar la ineficacia de la PpR en la aprobación y revisión del diseño del PP en mención debido a que se hallaron deficiencias entre la causalidad de las causas directas con las causas indirectas y de estas con el problema específico, que persisten desde el inicio del PP hasta la actualidad en el diagnóstico del A2 2019. Lo que expone un problema enraizado en el PP, que no obtuvo

solución por parte de la entidad rectora, MIMP y tampoco por la evaluadora, MEF. Así, se evidencia una responsabilidad compartida sobre el diseño del PP debido a que, por un lado, el MIMP no ha subsanado las observaciones recibidas acerca del diagnóstico y por otro lado, el MEF ha aprobado un PP con evidentes falencias y ha realizado posteriores evaluaciones sin exigir que se realicen mejoras a cabalidad, lo que coloca en tela de juicio la efectividad de su asistencia técnica. De esta manera, el equipo de investigación pretende exponer que, por las deficiencias mencionadas anteriormente, las posibilidades de que se genere un diseño correcto con alternativas de solución que beneficien verdaderamente a la PAM, son mínimas.

Asimismo, se observa que se contó con dificultades para adaptarse a la lógica de la PpR desde la aprobación del PP, ya que el MIMP es el penúltimo ministerio a nivel de asignación presupuestaria del gobierno nacional y además, desde los actores clave se obtiene que es un ministerio que cuenta con dificultades para articular sus intervenciones. No obstante, consiguió su aprobación e ingreso a la lógica de la PpR, bajo la premisa que sostenía el enfoque del PP 100%, el cual indicaba que, debido a la baja capacidad de generación de evidencias de las entidades peruanas, se flexibilizaría la metodología y la aprobación de PP para generar una línea base de seguimiento. Este argumento, era sostenido a su vez por la idea de que con dicha línea base, la gestión de los PP dentro de la PpR se volvería más eficaz.

Ahora bien, el caso de estudio, lamentablemente, luego de sus tres primeros años de gestión, cuenta con alarmantes deficiencias: i) las intervenciones siguen enfocándose en soluciones paliativas a pesar de haber robustecido el Anexo 2, ii) se presenta gran cantidad de recomendaciones que no se atienden desde el primer informe de verificación recibido hasta la actualidad, iii) a la fecha no se cuenta con una adecuada identificación del problema, ni se ha presentado diferenciación entre la población objetivo y la población potencial y iv) los productos que se presentan en el PP ya se entregaban con anterioridad por parte del ministerio, previo a la creación del PP del Adulto Mayor. Así, lo que resulta más alarmante aún, es que, no es prioridad revertir esta situación en la agenda política cuando existe una alta probabilidad de que este caso se encuentre en otros ministerios rectores de otros PP a los que se les permitió el ingreso a la PpR por medio de la premisa de que al ingresar mejorarían su gestión per sé.

En línea con lo anterior, específicamente por parte del diseño del PP del adulto mayor, lo reprochable acerca de la aprobación y revisión del diseño del PP, no recae meramente en el hecho de que sigan brindando los mismos servicios que el MIMP prestaba con anterioridad a la creación del PP, sino que el diseño del mismo denota una escasa labor de diagnóstico, de este modo sin un diagnóstico pertinente resulta casi imposible diseñar alternativas de solución realmente efectivas para la PAM. Es así que se identificó que el diagnóstico del PP del caso de

estudio partió de los productos que el MIMP deseaba entregar, ya que éstos son los servicios que ofrecía con anterioridad a la creación del PP. Ante esto, el equipo de investigación destaca una vez más, la responsabilidad compartida de las entidades involucradas; por un lado, el MIMP posee la responsabilidad de entregar un diseño que acate los requerimientos de un PP y levantar las observaciones realizadas en las evaluaciones de seguimiento (informes de verificación), lo cual quedó demostrado que no se realizó en su totalidad; y por el lado del MEF, existe responsabilidad por su falta de exigencia en su rol evaluador, en cuanto a la revisión del diseño del PP en mención una vez fue aprobado.

Ante lo expuesto, según el equipo de investigación, se logra afirmar que el objetivo de la PpR entendido como “lograr por medio de una discusión presupuestal informada la vinculación de los gastos con los resultados para la solución eficiente y eficaz de las problemáticas de la ciudadanía”, no se cumplió en la aprobación y revisión del diseño del PP del adulto mayor. Con esto, se llama a la reflexión sobre la condición en la que se encuentran las entidades de menor capacidad económica y administrativa del gobierno nacional (único nivel de gobierno que cuenta con PP hasta la actualidad), como es el caso del MIMP. Además, se desea exponer el limitado campo de acción con el que dichas entidades cuentan en la actualidad y que debido a sus deficiencias en gestión, a pesar de iniciativas que, teóricamente, podrían brindar grandes beneficios a la gestión pública peruana, se les continúa manteniendo al margen de la prioridad política estatal.

Finalmente, se invita al lector a la introspección respecto de cómo se viene manejando la presupuestación pública, ya que se cuenta con casi nula difusión de las medidas que se toman y de cómo se disputa la forma de gobernar y realizar grandes cambios en la gestión pública peruana. Cabe resaltar que, esto último, desembocó, en la década anterior, en pasar de la postura Miniminsa a PP100% (disputa que el equipo de investigación halló de forma casual), que en la práctica fue la toma de decisión entre atender desde el gobierno a unas pocas prioridades elegidas de forma discrecional pero contando con mayor control sobre los resultados y relegar a las demás problemáticas, o atender la mayor cantidad de problemáticas posibles pero mermando la rigurosidad de la evaluación del MEF. Es entonces que, de no generar cambios en la situación actual, un problema público con poca atención política, como lo es el PP del adulto mayor, insertado en un ministerio con bajo nivel de desarrollo e institucionalidad, queda a la merced del MEF la decisión de ser, o no, considerado como prioridad de gobierno para su correspondiente mejora.

REFERENCIAS

- Acuña, R.; Huaita, F. & Mesinas, J. (2012). *En Camino De Un Presupuesto Por Resultados: Una Nota Sobre Los Avances Recientes En La Programación Presupuestaria*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publicaciones/En_camino_de_un_PpR.pdf
- Alvarado, B. & Morón, E. (2008) *Perú, hacia un presupuesto por resultados: afianzando la transparencia y rendición de cuentas*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Recuperado de <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/344/DD0811.pdf;jsessionid=F5FB26AB75A9AA5DD435590F7D7AD5DC?sequence=1>
- Aranibar, P. (2001). *Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7157/1/S01121061_es.pdf
- Aranco, N., Stampini, M., Ibararán, P. & Nadin M. (2018). *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-envejecimiento-y-dependencia-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] & Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2007) Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 149-210. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693007>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2018). *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8757/Panorama-de-envejecimiento-y-dependencia-en-America-Latina-y-el-Caribe.PDF?sequenc>
- Banco Mundial (2010). *Perú: Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación*. Lima: Banco Mundial. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTPERU/SPANISH/Resources/59771-PE-PERU-Education_decentralization&RBB-Spanish.pdf
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. FCE.
- Casas, C. (2011). *Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. Recuperado de <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/Avances-de-la-Reforma-y-Modernizacion-del-Estado-en-el-Peru.pdf>
- Centro Internacional sobre el Envejecimiento (2017). *El Centro Internacional sobre el Envejecimiento un gran activo para España y Portugal*. Recuperado de <https://cenie.eu/es/blog/el-centro-internacional-sobre-el-envejecimiento-un-gran-activo-para-espana-y-portugal>
- Decreto Legislativo N° 1440. Decreto legislativo del sistema nacional de presupuesto público. Presidencia de la República (2018). Recuperado de

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-del-sistema-nacional-de-presupuesto-publ-decreto-legislativo-n-1440-1692078-15/>

Decreto Supremo N° 004-2016-MIMP. Aprueban Reglamento de los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores. Presidencia de la República (2016). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-de-los-centros-de-atencion-para-personas-decreto-supremo-n-004-2016-mimp-1386052-5/>

Directiva N° 002-2016-EF/50.01 Resolución Directoral No 024-2016-EF/50.01. Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados. Ministerio de Economía y Finanzas (2016). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-n-002-2016-ef5001-directiva-para-l-resolucion-directoral-no-024-2016-ef5001-1447338-1/>

Figuerola, V. (2012). Innovación en la toma de decisiones: La gestión por resultados como herramienta de apoyo a los directivos públicos. *Revista Chilena de Administración Pública*, 19, 81 - 101. Recuperado de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/download/21181/22446/>

Fölscher, A. (2007). *Budget Methods and Practices*. Anwar Shah, *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, D.C: Banco Mundial. Recuperado de <https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/BudgetingandBudgetaryInstitutions.pdf>

Fuentes, L. & Trinidad, A. (2018). Diagnóstico De Las Intervenciones Públicas Focalizadas En El Adulto Mayor A Nivel De Gobierno Local: Un Análisis De La Prestación De Servicios Del Centro Integral De Atención Al Adulto Mayor – CIAM, En Los Distritos De Los Olivos Y Miraflores. (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/12482>

García, R. & García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina*.

Harry P. (1999). *Performance Management: Getting Results*. Washington, D.C.: Urban Institute Press,

Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill. Recuperado de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Huenchuan, S. (2018). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: CEPAL.

Huenchuan, S. & Rodríguez-Piñero, L. (2010). *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*. Santiago: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3803/1/lcw353_es.pdf

Instituto de Democracia y Derechos Humanos [IDEH] (2018). *Personas Adultas Mayores en el Perú y la necesidad de garantizar sus derechos, por Francisco Mamani*. Recuperado de <http://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/personas-adultas-mayores-en-el-peru-y-la-necesidad-de-garantizar-sus-derechos-por-francisco-mamani/>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2001). Perú: Estimaciones, y Proyecciones de Población 1950-2050. *Boletín de Análisis Demográfico*, 35. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0466/Libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2016). *Situación de salud de la Población Adulta Mayor*. Lima: INEI. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1459/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2019). Informe Técnico: Situación de la Población Adulta Mayor Octubre - Noviembre - Diciembre 2018. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n01_adulto-oct-nov-dic2018.pdf
- Ley N° 28411. Ley general del sistema nacional de presupuesto. Ministerio de Economía y Finanzas (2004). Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/leyes/7148-ley-n-28411-2/file>
- Ley N° 28803. Ley de la Persona Adulta Mayor. Presidencia de la República (2006). Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28803.pdf>
- Ley N° 28927. Implementación del Presupuesto por Resultados de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 (2006).
- Ley N° 30490. Ley de la persona adulta mayor. Congreso de la República (2016). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-la-persona-adulta-mayor-ley-n-30490-1407242-1/>
- Lorenzo, L. (2004). *Consecuencias del envejecimiento de la población*. España: Instituto Nacional de Estadística. Recuperado de http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/infosoc_envej.pdf
- Makon, M. (2008). *¿La gestión por resultados es sinónimo del presupuesto por resultados?*. Buenos Aires: Asociación Internacional de Presupuesto Público. Recuperado de <http://asip.org.ar/la-gestion-por-resultados-es-sinonimo-de-presupuesto-por-resultados>
- Marcel, M. (2009). *Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública*. Ciudad de México: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto_basado_en_resultados_CD.pdf
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, 20, 165-193
- Martner, G. (1978). *Planificación y presupuesto por programas*. Ciudad de México: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/1862/1/S35172I59PLA_es.pdf

- Matsuda, R. (2018). Análisis de contraste de las nociones de “bienestar” entre políticas sociales, servicios públicos y población adulto mayor en el Perú. (Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú). Recuperado de: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12199/MATSUDA_GUINOZA_ROBERTO_ANALISIS_CONTRASTE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS] (2018). *Pensión 65*. Recuperado de <https://www.pension65.gob.pe/quienes-somos/objetivos/>
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2008). Presentación de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas en el seminario internacional “*Gestión para Resultados en la Administración de Justicia: experiencias comparadas*”, Lima, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2011). *El Sistema Nacional de Presupuesto*. Lima: MEF. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2015). *Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"*. Lima: MEF. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/PpR/eval_indep/EDEP_pension65.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2016a) *Programas Presupuestales: Diseño, Revisión y Articulación Territorial*. Lima: MEF. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/PpR/directiva_PP2016.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2016b). *Informe de Verificación de Contenidos Mínimos de un Programa Presupuestal “Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados” para el año fiscal 2017*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2018). *Informe de Verificación de Contenidos Mínimos de un Programa Presupuestal “Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados”*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2019). *Presupuesto por Resultados*. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-PpR>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2012). *Reglamento de Organización y Funciones del MIMP*. Lima: MIMP. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/rof/rof-mimp.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2013). *Vida Digna Un programa Nacional*. Lima: MIMP. Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/files/mimp/especializados/boletines_dvmpv/cuaderno_07_dvmpv.pdf
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2015). *Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal “Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados” para el año fiscal 2016*. Lima: MIMP.

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2016). *Número De Centros Integrales De Atención Al Adulto Mayor - CIAM*. Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/adultomayor/archivos/CIAM_directorio368.pdf
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2018). *Contenidos Mínimos del Programa Presupuestal “Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados” para el año fiscal 2019*. Lima: MIMP.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables [MIMP] (2019). *Comisión Multisectorial. Servicios a favor de las PAM*. Lima: MEF. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/adultomayor/Servicios.html>
- Mokate, K. (1999). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* El Salvador: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Naciones Unidas (2019). *Población*. Recuperado de <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>
- Olivieri, A. (2001). *Reforma del estado y presupuesto público. Una relación necesaria*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3991539.pdf>
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2013). *Boletín N°2 del Programa Iberoamericano de Cooperación sobre Adultos Mayores*. Recuperado de http://www.oiss.org/IMG/pdf/BOLETIN_No_2.pdf
- Organización mundial de la salud [OMS] (2015). *Atención integrada para personas mayores*. Ginebra: OMS. Recuperado de https://cenie.eu/sites/default/files/Guia_OMS_ES-logos.pdf
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *La Reinención del Gobierno*. Addison-Wesley: New York.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*. 8(3), 377-388. Recuperado de <https://paulallen.ca/documents/2015/07/osborne-sp-the-new-public-governance-2006.pdf/>
- Ponce, M. & Pasco, M. (2015) *Gestión: Guía de investigación*. Lima: PUCP. Recuperado de <http://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/10202225/GUIA-DE-INVESTIGACION-EN-GESTION LISTO 2X2 16nov f2.pdf>
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2017). *10 años de la Encuesta Calidad de Vida en la Vejez UC*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado de http://adultomayor.uc.cl/docs/Libro_CHILE_Y_SUS_MAYORES_2016.pdf
- Portal Nacional de Datos Abiertos (2019a). *Número de personas adultas mayores atendidas en Centros de Atención de Noche, según sexo, grupo de edad y región*. Recuperado de <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/n%C3%BAmero-de-personas-adultas-mayores-atendidas-en-centros-de-atenci%C3%B3n-de-noche-seg%C3%BAn-sexo>

- Portal Nacional de Datos Abiertos (2019b). *Número de personas adultas mayores atendidas en Centros de Atención Residencial, según sexo y región*. Lima: INABIF. Recuperado de <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/n%C3%BAmero-de-personas-adultas-mayores-atendidas-en-centros-de-atenci%C3%B3n-residencial-seg%C3%BAn-sexo-0#{view-graph:{graphOptions:{hooks:{processOffset:{},bindEvents:{}}},graphOptions:{hooks:{processOffset:{},bindEvents:{}}}}>
- Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar [INABIF] (2013). *Las buenas practicas de los CEDIF de Lima Metropolitana*. Lima: INABIF. Recuperado de https://www.inabif.gob.pe/portalweb/portalestadisticas/pdf/UDIF_DO_9.pdf
- Programa Integral Nacional Para el Bienestar Familiar [INABIF] (2014). *Manual de Organización y Funciones MOF*. Lima: INABIF. Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/files/mof/Programa_Nacional_Inabif.pdf
- Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar [INABIF] (2015). *Anuario Estadístico de la Población Atendida 2015*. Lima: INABIF. Recuperado de https://www.inabif.gob.pe/portalweb/portal/portaldeestadisticas/2016/mensual/170_12_2015_2.pdf
- Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar [INABIF] (2016). *Informe de seguimiento de las metas físicas del Programa Presupuestal 0142 “Acceso de Personas Adultas Mayores a servicios Especializados”*. Recuperado de https://www.inabif.gob.pe/portalweb/portal/portaldeestadisticas/2016/mensual/572_8_2016_2.pdf
- Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar [INABIF] (2018). *Unidad de Servicios de Protección de Personas Adultas Mayores*. Recuperado de http://www.inabif.gob.pe/portalweb/uspna_v3.php
- Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar [INABIF] (2019). *INABIF en cifras: Centros de Servicios de Protección y Desarrollo Familiar*. Lima: INABIF. Recuperado de https://www.inabif.gob.pe/portalweb/portalestadisticas/consulta_centros.php?mapa=nacional
- Ramió, C. & Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública En América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01. Lineamientos Para La Programación Y Formulación Del Presupuesto Del Sector Público 2012. Ministerio de Economía (2011). Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/resolucion-directoral/7663-r-d-n-002-2011-ef-76-01/file>
- Resolución Directoral N° 024-2016-EF/50.01. Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/260151/232833_file20181218-16260-b0zevq.pdf
- Richards, D. & Smith, M. (2002). *Governance and Public Policy in the UK*. Londres: Oxford University Press.

- Ricse, C. (2015). Avances en la experiencia peruana de la implementación de la gestión por resultados. *Revista de Estudios. de Políticas Públicas*, 1, 264-266. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6067367.pdf>
- Robinson, M. (2007) *Performance Budgeting Models and Mechanisms, Performance Budgeting, Linking Funding and Results*. Washington, DC: FMI.
- Robinson, M. & Duncan, L. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados*. Recuperado de https://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-1_spanish-translation.pdf
- Shack, N. (2007). Avanzando hacia un Presupuesto Orientado a Resultados. *Revista Gestión Pública* N° 4.
- Soto, C. (2015). *El Presupuesto Público y el Sistema Nacional de Presupuesto*. Lima: Administración Financiera del Sector Público. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/7F7057B000E00F6205258064005189FE/\\$FILE/ACTUALIDADGUBERNAMENTAL86.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/7F7057B000E00F6205258064005189FE/$FILE/ACTUALIDADGUBERNAMENTAL86.PDF)
- Sistema Integrado de Administración Financiera [SIAF] (2019). *Consulta amigable*. Recuperado de <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Ugarte, M. (2010). *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Lima: MEF. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf
- Yacuzzi, E. (2005). *El Estudio De Caso Como Metodología De Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación*. Buenos Aires: Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina. Recuperado de <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>
- Yin, R. (1994). *Investigación Sobre Estudio De Casos Diseño Y Método*. Sage Publicaciones. Recuperado de <http://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>

ANEXO A: Guía de entrevista del MEF

Introducción.

1. **Tema:** Eficacia de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 entre los años 2016 y 2019
2. **Objetivo:** Analizar la eficacia de la implementación de la PpR en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019
3. **Hipótesis:** La implementación de la PpR en el Perú fue ineficaz en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 entre los años 2016 y 2019

PpR

1. Antes de iniciar las preguntas sobre nuestra investigación, ¿podrías contarnos sobre tu experiencia en el MEF como directora de calidad de gasto público? ¿Cuáles eran tus principales funciones?
2. ¿Podrías definirnos con tus propias palabras qué significa la PpR en la Gestión Pública?
3. ¿Cuáles dirías que son los objetivos de este sistema?
4. Aterrizando estas nociones al Perú, ¿cuáles dirías que fueron los principales móviles que impulsaron la implementación de la PpR en el Perú?
5. Dentro de la implementación de la PpR en el país, ¿cuáles crees que fueron los factores más importantes para hacerla viable? ¿Consideramos exitosa dicha implementación? ¿Cuáles consideras que son los objetivos de la PpR en el Perú?, ¿se cumplen?
6. ¿Cuál es el objetivo más importante para ti? ¿Por qué?
7. Desde tu percepción, ¿Cuál es el objetivo de la PpR que prioriza el MEF? y ¿Tú coincides con esa priorización? (si no da ejemplos explícitos, preguntar)
8. De estos objetivos, ¿cuáles fueron más sencillos de alcanzar y cuáles aún demandan un mayor esfuerzo?
9. ¿Cómo describirías la evolución del presupuesto por resultado en el Perú, según tu experiencia en el MEF?
10. ¿Cuáles consideras que han sido los mayores cambios en la presupuestación pública en el Perú luego de la implementación de la PpR?
11. El MEF propone 4 elementos para la implementación de la PpR en el Perú, estos son: PP, Seguimiento, Evaluaciones Independientes e Incentivos. Podrías enlistarlos en orden de importancia y comentarnos el porqué de tu elección.

Programas Presupuestales

12. Cómo definirías a los programas presupuestales dentro del marco de la PpR en el Perú
13. ¿Podrías decirnos cómo se maneja la dinámica de creación de nuevos programas presupuestales? ¿Por parte de que entidad nace la iniciativa?
14. Cómo se realiza la “negociación/coordiación” previa a la propuesta de un nuevo PP - tanto por parte del MEF como de la entidad desde la que se propone el nuevo PP?
15. ¿Varían los objetivos que persigue el MEF de la PpR según el nivel de organización/desarrollo/articulación de la entidad rectora del PP?
16. ¿Según información del MEF vemos que en el año 2011 había 22 programas presupuestales, y que al 2012 esta cantidad aumentó a 59? ¿A qué crees que se debió este aumento?
17. ¿Cuáles eran los criterios que utilizaba el MEF para aprobar e incluir a este nuevo PP dentro de la lógica de PpR?
18. Considerando estos criterios, ¿qué sucede cuando a pesar de contar con una formulación deficiente/básica/de poco desarrollo se aprueba la inclusión del PP en el sistema de PpR peruano? ¿Qué motivaba la aprobación de un PP con formulación deficiente?
19. ¿Cuál es el campo de acción del MEF para solucionar este problema? ¿Se realiza algún tipo de asesoramiento o seguimiento?
20. ¿Qué criterio utiliza el MEF para determinar si se debe realizar una EDEP de un PP?
21. ¿Qué sucede cuándo no se solucionan los problemas o falencias que identifica una EDEP acerca de un PP? ¿Cuál es la dinámica para dar solución y/o corregir?
22. Aterrizando esta consulta a nuestro caso de estudio, ¿qué sucede cuándo no se solucionan los problemas o falencias que identifica un informe de verificación acerca de un PP (respecto a la formulación del mismo)? ¿Cuál es la dinámica para dar solución y/o corregir?
23. ¿En tu experiencia, existen PP que en su rediseño generaron mejoras sustanciales en relación a su propuesta inicial?

PP 0142

24. ¿Podrías comentarnos acerca de lo que conoces en relación al programa presupuestal 0142?
25. ¿De qué entidad fue la iniciativa de proponer el PP 0142 dirigido a la población adulto mayor en el año 2015?

26. ¿Consideras que hubo una evolución desde el inicio del proceso de aprobación de programas presupuestales?
27. Al inicio de la entrevista mencionaste que los objetivos principales de la PpR en el Perú son: _____ Desde tu perspectiva, ¿la aprobación de PP's con una formulación poco desarrollada influyó en el logro de estos objetivos? ¿De qué manera influyó?

ANEXO B: Guía de entrevista del MIMP

Tema: Eficacia de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 entre los años 2016 y 2019

Objetivo: Analizar la eficacia de la implementación de la PpR en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019

Hipótesis: La implementación de la PpR en el Perú fue ineficaz en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 entre los años 2016 y 2019

Introducción

Primero iniciaremos con preguntas conceptuales acerca de la metodología de la PpR, luego proseguiremos con la implementación de esta metodología en el MIMP con los programas presupuestales y por último culminaremos con preguntas acerca del PP 0142

1. Antes de iniciar las preguntas sobre nuestra investigación, ¿podrías contarnos sobre tu experiencia en el MIMP? ¿Cuánto tiempo llevas en el ministerio? ¿Cuáles son tus principales funciones?
2. Me podrías comentar ¿cuál sería el rol principal de la ____ en este ministerio? ¿Se cumple lo mencionado en la práctica?

PpR

Ahora, ahondando en nuestro tema de estudio acerca de la eficacia de la implementación de la PpR

3. ¿Podrías definirnos con tus propias palabras qué significa la PpR en la Gestión Pública?
4. ¿Cuáles crees que son los principales objetivos de esta metodología en el Perú?
5. Desde tu percepción, ¿Qué crees que busca el MEF con ese enfoque (objetivo MEF)?
6. De estos objetivos, ¿Cuál es el que el MEF les exige con mayor empeño? ¿Tú coincides con ese enfoque?
7. ¿Consideras que podrías agregar algún objetivo a los que me mencionaste?
8. ¿Consideras exitosa la implementación de la PpR en la Gestión Pública Peruana?

Implementación de la PpR en el MIMP / DIPAM

9. ¿Podrías detallarme la aproximación inicial del MIMP a esta metodología de PpR? ¿Y la DIPAM?
10. Específicamente en la DIPAM, ¿La metodología de PpR ha significado un cambio en la manera de gestionar? Es decir, ¿te sirvió?
11. De los objetivos que mencionaste anteriormente ¿cuáles fueron más sencillos de alcanzar y cuáles aún demandan un mayor esfuerzo?
12. ¿Cambiarías algo de esta metodología según tu experiencia? ¿O consideras que faltó hacer hincapié en algún aspecto?
13. ¿En qué aspecto te gustaría que te apoye / consideras que necesitas mayor apoyo por parte del MEF?
14. ¿Cuáles consideras que han sido los mayores cambios en la presupuestación en el MIMP / DIPAM luego de la implementación de la PpR? (si no contesta en específico, repreguntar)
15. El MEF propone 4 elementos para la implementación de la PpR en el Perú, estos son: PP, Seguimiento, Evaluaciones Independientes e Incentivos. Podrías enlistarlos en orden de importancia y comentarnos el porqué de tu elección.
16. ¿Cuál ha tenido una implementación más accesible/sencilla?
17. ¿Qué es lo que demanda mayor esfuerzo para la DIPAM?
18. ¿Qué necesitas para poder implementar las 4 herramientas al 100%?
19. De acuerdo a tu experiencia, ¿Consideras que esto se cumple en la práctica?

Programas presupuestales

De las cuatro herramientas mencionadas en la pregunta anterior, queremos profundizar en los programas presupuestales, en ese sentido.

20. ¿Cómo definirías a los programas presupuestales en el Perú?
21. ¿Qué prioridad tiene el MIMP, respecto a la implementación de PP?

Creación de PP

22. ¿Podrías decirnos cómo se ha venido manejando la dinámica de creación de nuevos programas presupuestales en el MIMP? ¿Se ha dado algún cambio sustancial en esta dinámica? ¿Qué rol ha jugado la DIPAM?

23. ¿Cómo se realiza la coordinación o negociación con el MEF *previa* a la propuesta de un nuevo PP?

Aprobación

24. En relación a la dinámica de aprobación de un nuevo PP ¿Cuáles eran las principales exigencias del MEF (criterios) para aprobar e incluir nuevos PP dentro de la lógica de PpR? ¿Cambiarías algo?
25. ¿Existe algún informe brindado por el MEF con recomendaciones para el PP que acaba de ser aprobado? ¿O más bien el espacio de negociación sólo se da previo a la aprobación?

Seguimiento

26. ¿Cómo se da el primer contacto respecto al seguimiento por parte del MEF? ¿Cuáles son los principales puntos a tratar en este seguimiento?
27. ¿En la práctica, cómo se realiza la dinámica de seguimiento y evaluación?
28. ¿Consideras que ha habido mejoras sustanciales en el diseño metodológico de los programas presupuestales del MIMP? ¿En qué?

Formulación Deficiente en el MIMP

29. Según diversas EDEP's e Informes de Verificación, podemos ver que se han aprobado PPs del MIMP con una larga lista de observaciones y recomendaciones ¿Cómo procede el MIMP con dichas indicaciones?
30. Por otro lado, luego de lo conversado acerca de la PpR, incluso cuando un PP cuenta con una larga lista de correcciones por realizar luego de sus primeros años de gestión, ¿Consideras oportuna la aprobación del mismo? o ¿Crees que se debió de haber denegado su aprobación para que el PP se presente al siguiente año con las correcciones dadas?
31. ¿Qué sucede cuándo no se solucionan los problemas o falencias que identifica una EDEP o I.V. acerca de un PP en el MIMP? ¿Cuál es la dinámica para dar solución y/o corregir? ¿Cuál es el campo de acción del MIMP para solucionar estas correcciones?

PP 0142

Después de culminada la anterior parte de programas presupuestales, quisiéramos continuar con nuestro caso de estudio, el PP 0142 dirigido a la población adulto mayor

MIMP y PP 0142

32. ¿Para ti cuales son las prioridades que tiene el ministerio de la mujer? ¿En dónde ubicas la del adulto mayor?
33. Desde la DIPAM ¿Cuál es el alcance para cambiar la realidad del adulto mayor?
34. ¿Podrías comentarnos en tus palabras, de que trata el PP 0142? ¿Cuáles son los principales objetivos?
35. ¿Qué objetivo tiene trazado la DIPAM para este año con el PP 0142?
*Por qué esto no se ha hecho desde un inicio / el año pasado)
36. ¿Consideras que la alta dirección apoya el desarrollo de este PP 0142?

Creación del PP 0142

37. ¿De qué entidad fue la iniciativa de proponer la creación de este PP? ¿Qué rol ha jugado DIPAM en la creación del PP 0142?
38. ¿Como se dio el diseño metodológico de este PP? ¿Quienes estuvieron involucrados?
39. ¿Cómo describirías el acompañamiento del MEF durante este proceso?
40. ¿Consideras que los productos propuestos en dicho diseño satisfacen las necesidades de la población adulta mayor? (ya que el resultado específico del PP busca alcanzar es mejorar la calidad de vida de la PAM)
41. En ese sentido ¿Consideras que el diseño del PP 0142 merecía ingresar dentro de la metodología de PP en el año 2016? Hay quienes piensan que este PP debe de cerrarse, ¿tú qué opinas?
42. ¿Cuál fue el mayor beneficio para el MIMP /DIPAM luego de ingresar a la PpR con el PP 0142?

Servicios a la PAM

43. Marcando como un hito la aprobación del PP 0142 en el año 2016 ¿Podrías decirme los cambios principales en la oferta de servicios para la PAM, respecto a lo que el MIMP entregaba con anterioridad? (4 productos del PP)
44. ¿Consideras que la metodología de la PpR ha generado mejoras en los servicios que entregaba el MIMP a la PAM?

Seguimiento y evaluación

45. Antes del ingreso a esta metodología, ¿estos servicios contaban con alguna clase de seguimiento y evaluación? En caso la respuesta sea no, ¿cuál era la forma de gestionar estos servicios?
46. Yendo un poco más al momento posterior a su aprobación, ¿en el MIMP qué área es la encargada/responsable del seguimiento y evaluación que se le realiza al PP? ¿Cómo se realiza la coordinación con el MEF?
47. ¿Consideras que los funcionarios públicos en el MIMP cuentan con los conocimientos para procesar esta información, STATA? De tal manera que se pueda usar de manera pertinente y oportuna
48. Respecto a la evaluación independiente, tenemos entendido que el PP 0142 no cuenta con una EDEP ¿a qué crees que se deba esto? ¿Reasignarías tu presupuesto para darle prioridad a esta evaluación?
49. Por otro lado, lo que sí se realiza es la entrega de informes de verificación ¿Cómo se realiza esta dinámica con el MEF? ¿Con qué frecuencia reciben los informes de verificación?
50. ¿Cómo se dan las comunicaciones tras recibir el IV para la mejora de este PP? ¿De quién parte la iniciativa de coordinación? ¿Existe algún mecanismo formal? ¿Tiene dead-lines para cumplir con las observaciones?
51. ¿Cuál es el proceso que realiza el MIMP para emplear las recomendaciones que se entregan en dicho informe? ¿cuál sería el área encargada? ¿con qué periodicidad se realiza este proceso?
52. En ese sentido, desde el MIMP ¿se podría decir que se le brinda mayor prioridad a realizar correctamente la gestión actual del PP o al rediseño del mismo basado en las recomendaciones de los informes?
53. En términos del rediseño del PP 0142 ¿Consideras que hubo una evolución en el PP desde el momento de su aprobación hasta la fecha?
54. Al inicio de la entrevista mencionaste que los objetivos principales de la PpR en el Perú son: _____ Desde tu perspectiva, ¿la aprobación de PP's con

una formulación con muchas correcciones luego de sus 1ros años de gestión influye en el logro de estos objetivos? ¿De qué manera influye?

55. ¿Cuál podría decir que es el compromiso que tiene actualmente el MIMP con respecto a los Programas Presupuestales con los que tiene rectoría?
56. ¿Y la DIPAM, con el adulto mayor?
57. Finalmente, considerando próximo el bicentenario, el MIMP y la DIPAM tienen alguna meta en específico?

ANEXO C: Guía de Entrevista Híbridos

1. Tema: Eficacia de la implementación del Presupuesto Por Resultados en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 entre los años 2016 y 2019
2. Objetivo: Analizar la eficacia de la implementación de la PpR en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019
3. Hipótesis: La implementación de la PpR en el Perú fue ineficaz en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 entre los años 2016 y 2019

Introducción

4. Primero iniciaremos con preguntas conceptuales acerca de la metodología de la PpR, luego proseguiremos con la implementación de esta metodología en el MIMP con los programas presupuestales y por último culminaremos con preguntas acerca del PP0142
5. Antes de iniciar las preguntas sobre nuestra investigación, ¿podrías contarnos sobre tu experiencia en el MIMP? ¿Cuánto tiempo llevas en el ministerio? ¿Cuáles son tus principales funciones?
6. Me podrías comentar ¿cuál sería el rol principal de la _____ en este ministerio?
7. ¿Se cumple lo mencionado en la práctica?

PpR

8. Ahora, ahondando en nuestro tema de estudio acerca de la eficacia de la implementación de la PpR
9. ¿Podrías definirnos con tus propias palabras qué significa la PpR en la Gestión Pública?
10. ¿Cuáles crees que son los principales objetivos de esta metodología en el Perú?
11. De los objetivos que mencionaste anteriormente ¿cuáles fueron más sencillos de alcanzar y cuáles aún demandan un mayor esfuerzo?
12. ¿Cuáles consideras que han sido los mayores cambios en la presupuestación en el MIMP / DIPAM luego de la implementación de la PpR? (si no contesta en específico, repreguntar)
13. El MEF propone 4 elementos para la implementación de la PpR en el Perú, estos son: PP, Seguimiento, Evaluaciones Independientes e Incentivos. Podrías enlistarlos en orden de importancia para MIMP y comentarnos el porqué de tu elección.

Programas presupuestales en el MIMP / DIPAM

14. De las cuatro herramientas mencionadas en la pregunta anterior, queremos profundizar en los programas presupuestales, en ese sentido.
15. ¿Cómo definirías a los programas presupuestales en el Perú?
16. Creación de PP
17. ¿Podrías decirnos cómo se ha venido manejando la dinámica de creación de nuevos programas presupuestales en el MIMP? ¿Se ha dado algún cambio sustancial en esta dinámica? ¿Cómo la creación... espacio en el que el MIMP/entidad rectora desea crear un nuevo PP después del cambio de metodología del 2012? ¿Cómo se empieza esta coordinación o negociación con el MEF?

Aprobación

18. En relación a la dinámica de aprobación de un nuevo PP ¿Cuáles eran las principales exigencias del MEF (criterios) para aprobar e incluir nuevos PP dentro de la lógica de PpR? ¿Cambiarías algo?
19. ¿Existe algún informe brindado por el MEF con recomendaciones para el PP que acaba de ser aprobado? ¿O más bien el espacio de negociación sólo se da previo a la aprobación?
20. ¿En la práctica, cómo se realiza la dinámica de seguimiento y evaluación de un pp nuevo?
21. Por otro lado, luego de lo conversado acerca de la PpR, incluso cuando un PP cuenta con una larga lista de correcciones por realizar luego de sus primeros años de gestión, ¿Consideras oportuna la aprobación del mismo? o ¿Crees que se debió de haber denegado su aprobación para que el PP se presente al siguiente año con las correcciones dadas?
22. ¿Qué sucede cuándo no se solucionan los problemas o falencias que identifica una EDEP o I.V. acerca de un PP en el MIMP? ¿Cuál es la dinámica para dar solución y/o corregir? ¿Cuál es el campo de acción del MIMP para solucionar estas correcciones

23. PP 0142

24. Después de culminada la anterior parte de programas presupuestales, quisiéramos continuar con nuestro caso de estudio, el PP0142 dirigido a la población adulto mayor
25. ¿Podrías comentarnos en tus palabras, de que trata el PP0142? ¿Cuáles son los principales objetivos?
26. ¿Qué objetivo tiene trazado la DIPAM para este año con el PP0142?
27. ¿Consideras que la alta dirección apoya el desarrollo de este PP0142?

Creación del PP0142

28. ¿De qué entidad fue la iniciativa de proponer la creación/diseño metodológico de este PP? ¿Qué rol ha jugado DIPAM en la creación del PP 0142
29. ¿Como se dio el diseño metodológico de este PP? ¿Quienes estuvieron involucrados?
30. ¿Cómo describirías el acompañamiento del MEF durante este proceso?
31. ¿Consideras que los productos propuestos en dicho diseño satisfacen las necesidades de la población adulta mayor? (ya que el resultado específico del PP busca alcanzar es mejorar la calidad de vida de la PAM)
32. Respecto a la evaluación independiente, tenemos entendido que el PP 0142 no cuenta con una EDEP ¿a qué crees que se deba esto? ¿Reasignarías tu presupuesto para darle prioridad a esta evaluación?
33. Por otro lado, lo que sí se realiza es la entrega de informes de verificación ¿Cómo se realiza esta dinámica con el MEF? ¿Después de entregar el informe cómo se contacta al sector?
34. En ese sentido, desde el MIMP ¿se podría decir que se le brinda mayor prioridad a realizar correctamente la gestión actual del PP o al rediseño del mismo basado en las recomendaciones de los informes? ¿Acciones cotidianas o rediseño?
35. En términos del rediseño del PP 0142 ¿Consideras que hubo una evolución en el PP desde el momento de su aprobación hasta la fecha?
36. En otros casos, ya que no vio al 0142, sí vio al 116 que mejoró un montón.
37. Al inicio de la entrevista mencionaste que los objetivos principales de la PpR en el Perú son: _____ Desde tu perspectiva, ¿la aprobación de PP's con una formulación con muchas correcciones luego de sus 1ros años de gestión influye en el logro de estos objetivos? ¿De qué manera influye?

ANEXO D: Matriz de Consistencia

Tabla D1: Matriz de Consistencia

	Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Categorías	Variables	Subvariables	Fuentes de información	Actores provisosores de información
General	¿De qué manera la implementación de la PpR en el Perú ha sido eficaz en la aprobación y revisión del diseño del PP0142 entre los años 2016 y 2019?	Analizar la eficacia de la implementación de la PpR en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019	La implementación de la PpR en el Perú fue realizada de manera ineficaz en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 entre los años 2016 y 2019	-	-	-	-	-

Tabla D1: Matriz de Consistencia (continuación)

	Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Categorías	Variables	Subvariables	Fuentes de información	Actores provisoros de información
Marco Teórico	¿Cuál es la situación actual de la Población Adulta Mayor, desde el enfoque de derechos?	Describir la situación de la Población Adulta Mayor, bajo el enfoque de derechos.	La PAM se encuentra en situación de dependencia en la actualidad puesto que presenta condiciones negativas en cuanto a salud y economía, lo cual vulnera su condición de sujeto de derecho.	1. Población Adulta Mayor (PAM)	1.1 Enfoque de derechos del envejecimiento 1.2 Características de la PAM	1.1.1 Vejez 1.1.2 Envejecimiento 1.2.1 Condiciones físicas y de salud 1.2.2 Funciones cognitivas 1.2.3 Enfermedades 1.2.4 Condiciones materiales 1.2.5 Situación de dependencia	Aranibar (2001) Arauco et al. (2018) BID (2018) Gakidou et al. 2017 en Aranco, Stampini, Ibararán y Medellín (2018) Huenchuan (2010) Huenchuan y Rodríguez- Piñero (2011) Matsuda (2018) OMS (2004 y 2015) Pontificia Universidad Católica de Chile (2017)	-
	¿En qué consiste el modelo de presupuesto por resultados?	Exponer el modelo de PpR, como nuevo paradigma del presupuesto público	La PpR es un modelo de presupuestación que busca vincular la información de desempeño en la toma de decisiones informada en cuanto asignación presupuestal, nació a partir de la Gestión por Resultados la cual a su vez se derivó de la Nueva Gestión Pública, y está basado en el modelo de Presupuestación Base Cero y en el de Presupuestación por programas.	1.El modelo de Presupuesto por resultados	1.1 Orígenes de PpR 1.2 Antecedentes de PpR 1.3 Definición PpR 1.4 Herramientas clave de PpR	1.1.1 Nueva Gestión Publica 1.1.2 Gestión por Resultados 1.2.1 Presupuesto Base Cero 1.2.2 Presupuesto por Programas 1.3.1 Visiones simplistas 1.3.2 Definición de la PpR 1.3.3 Ventajas 1.3.1 Información sobre desempeño 1.3.2 Adecuación del proceso presupuestario 1.3.3 Estructura de incentivos 1.3.4 Flexibilidad en la gestión financiera	Alvarado y Morón (2008) BID & CLAD (2007) Banco Mundial (2010) Fölscher (2007) García R. y García M. (2010) Hatry (1999) Marcel (2006 y 2009) Osborne (2006) Robinson & Last (2009)	-

Tabla D1: Matriz de Consistencia (continuación)

	Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Categorías	Variables	Subvariables	Fuentes de información	Actores provisoros de información
Marco Contextual	¿Cuál es la situación actual de la PAM en el Perú?	Describir la situación actual de la Población Adulta Mayor en el Perú	La PAM en el Perú es una población en crecimiento que se encuentra en situación de dependencia en la actualidad puesto que presenta condiciones negativas en cuanto a salud y economía.	1. PAM en Perú	1.1 Envejecimiento en el Perú 1.2 Características de la PAM en Perú	1.1.1 Información Demográfica del envejecimiento poblacional de la PAM en el Perú 1.1.2 PAM en situación de pobreza monetaria 1.2.1 Condiciones físicas y de salud 1.2.2 Condiciones materiales 1.2.3 Seguro de salud 1.2.2 Situación de dependencia	Arauco (2018) IDEH (2018) INEI (2001, 2016, 2018 y 2019) INEI 2018 en MIMP (2018) Lorenzo (2004) MIMP (2018)	-
	¿En qué consiste el modelo de presupuesto por resultados en el Perú, y cuáles son sus objetivos en la gestión pública peruana?	Explicar la reforma de la PpR dentro de la gestión pública peruana, así como los objetivos y herramientas que utiliza.	La reforma de la PpR se enmarca en el sistema presupuestario peruano, busca vincular el gasto con resultados directos en la población, y utiliza cuatro herramientas como lo son los programas presupuestales, el seguimiento, las evaluaciones independientes y los incentivos.	1. PpR en Perú	1.1 Presupuesto público y ciclo presupuestario en el Perú 1.2 La Reforma del Presupuesto por Resultados 1.3 Objetivos de la PpR en la Gestión Pública Peruana 1.4. Herramientas de la PpR en el Perú	1.1.1 Definición presupuesto público 1.1.2 Ciclo presupuestario 1.2.1 Motivación para la reforma 1.2.2 Marco Normativo 1.2.3 Definición e importancia 1.3.1 Objetivos en la normativa peruana 1.3.2 Objetivos del equipo de investigación 1.4.1 Los programas presupuestales 1.4.2 El seguimiento 1.4.3 Las evaluaciones independientes 1.4.4 Los incentivos.	Alvarado y Morón (2008) Casas (2011) Córdova, Francisco (2007) García R. y García M. (2010) MEF (2008, 2015, 2016 y 2018) Ley N ° 28927 (2006) Ley N° 28411 (2018) Shack (2006 y 2007) Soto (2015) Ugarte (2010)	-

Tabla D1: Matriz de Consistencia (continuación)

	Pregunta	Objetivo	Hipótesis	Categorías	Variables	Subvariables	Fuentes de información	Actores provisoros de información
Marco Analítico	¿De qué manera la implementación de la PpR en el Perú ha sido eficaz en la aprobación y revisión del diseño del PP0142 entre los años 2016 y 2019?	Analizar la eficacia de la implementación de la PpR en el Perú en la aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019	La implementación de la PpR en el Perú fue realizada de manera ineficaz para el PP 0142 porque el PP presenta deficiencias desde la aprobación de su diseño para el año 2016 que persisten hasta la revisión de su diseño para el año 2019.	1. PP 0142 2. Formas de Implementación de PpR 3. Aprobación y revisión del diseño del PP 0142 entre los años 2016 y 2019	1.1 Entidad rectora: MIMP 1.2 Descripción del PP0142 2.1 Definición y Objetivo de la PpR 2.2 Desarrollo de los dos enfoques de implementación de PpR 2.3 Cambio en la rigurosidad en la aprobación de los PP 3.1 Evolución del diseño PP0142	1.1.1 Contexto histórico del ministerio 1.1.2 Contexto económico del ministerio 1.1.3 Rol del PP0142 en el MIMP 1.2.1 Productos 1.2.2 Actividades 1.2.3 Evolución presupuestal 2.1.1 Definición de la PpR desde los expertos 2.1.2 Objetivos de la PpR desde los expertos 2.2.1 Enfoque Miniminsa 2.2.2 Enfoque PP 100% 2.3.1 Causas de aprobación y revisión de diseño de PP con baja rigurosidad por parte del MEF 2.3.2 Logro de objetivos de PpR luego de la aprobación y revisión de diseño de Programas Presupuestales con baja rigurosidad 3.1.1 Actividades del PP0142 que se sostienen desde antes de la creación del PP 3.1.2 Evolución del diseño del PP 0142 desde la comparación entre los Anexos 2 y los Informes de Verificación	Acuña, Huaita y Mesinas (2012) Anexos 2 PP0142 de 2016 Informe de verificación PP 0142 para el año 2017 Informe de verificación PP 0142 para el año 2019 Anexos 2 PP0142 de 2019 MEF (2016, 2017, 2018 y 2019) MIMP (2016) Olivieri (2009)	Funcionarios Públicos MEF Juan Pablo Silva Jorge Mesinas Gabriela Carrasco José Luis Paco Zoila Llampén Carlos Ricse Jessica Niño de Guzmán Funcionarios Públicos del MIMP Libia Guerrero Joonior Pérez Híbrido Diego Rossinelli Omar Narrea

ANEXO E: Organigrama del MIMP

Figura E1: Organigrama del MIMP

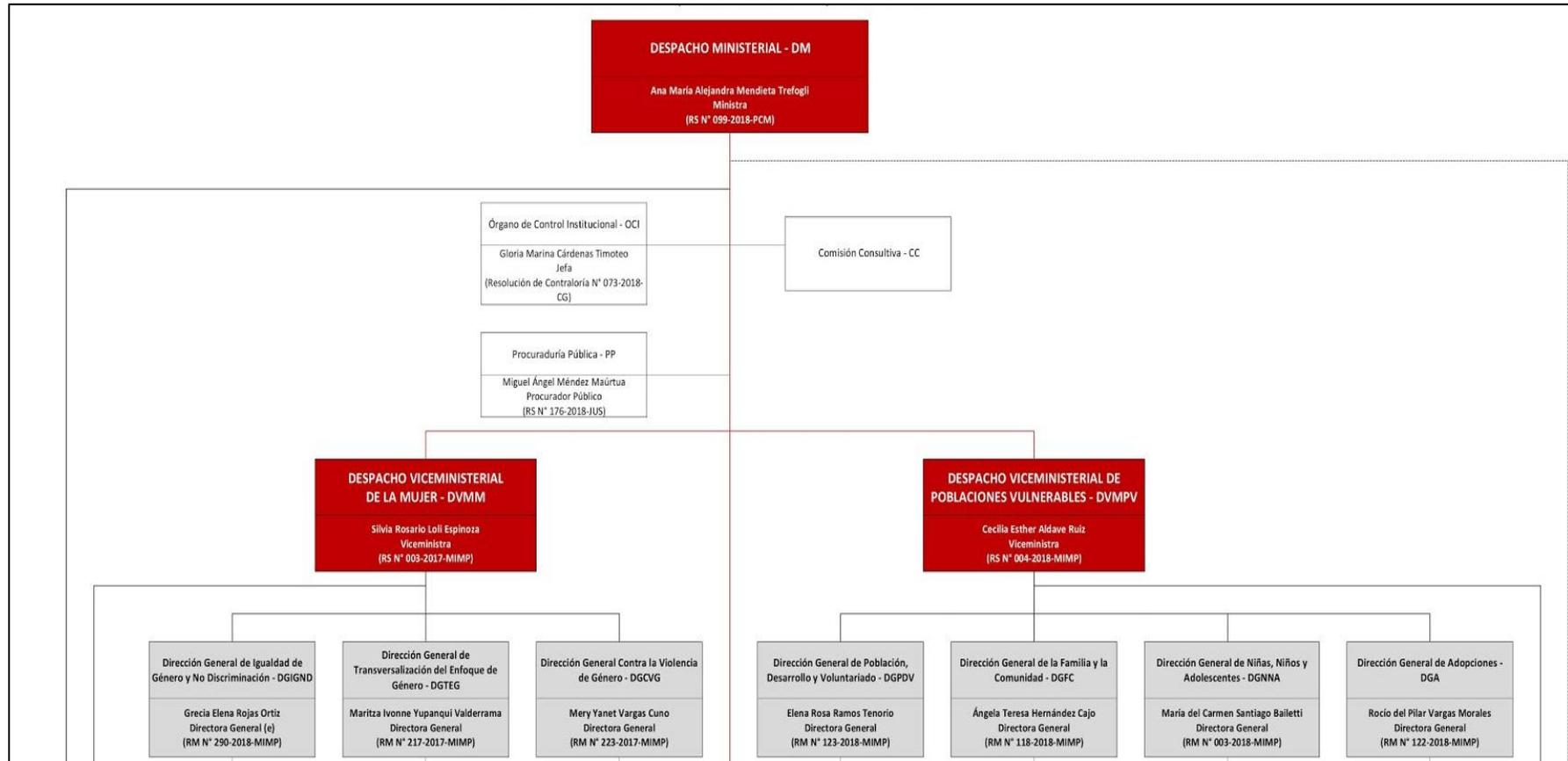
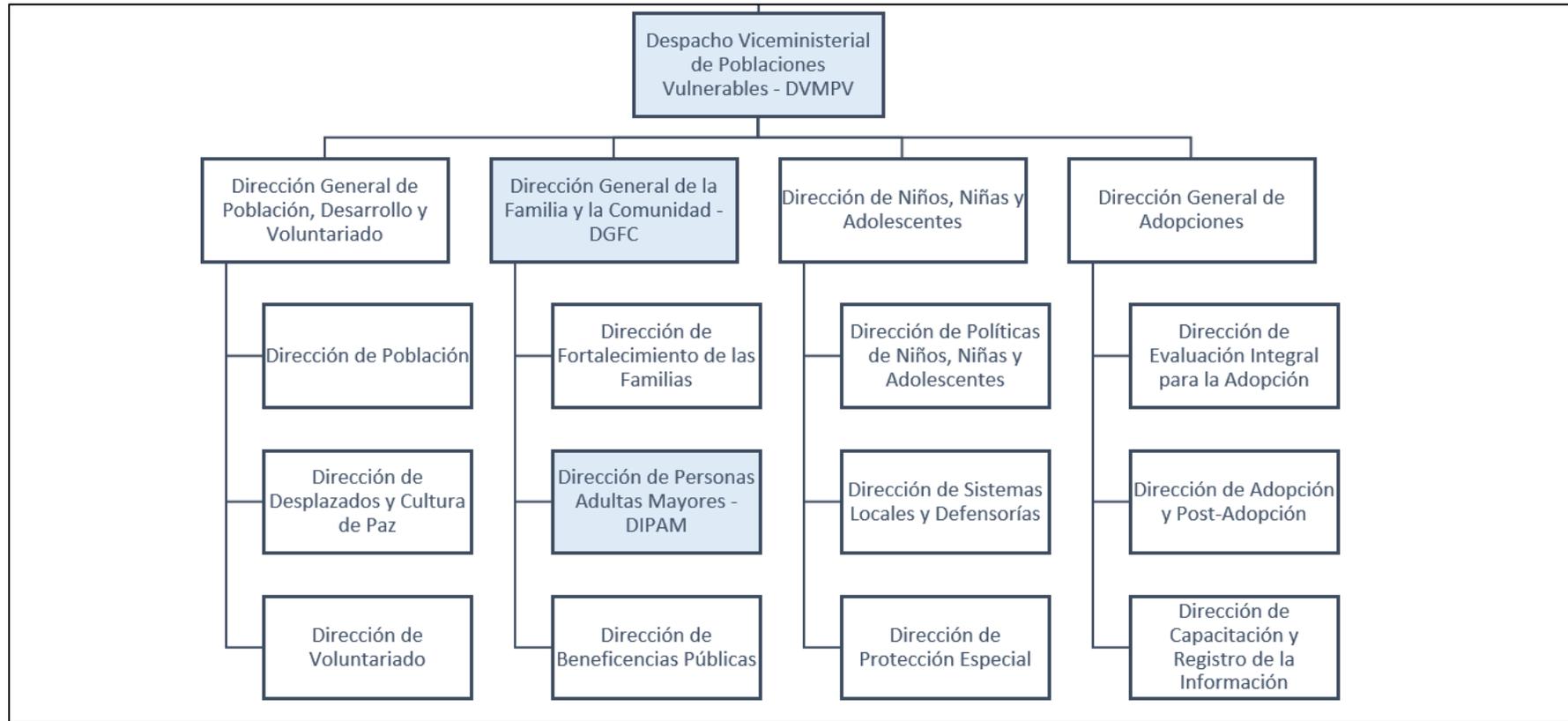
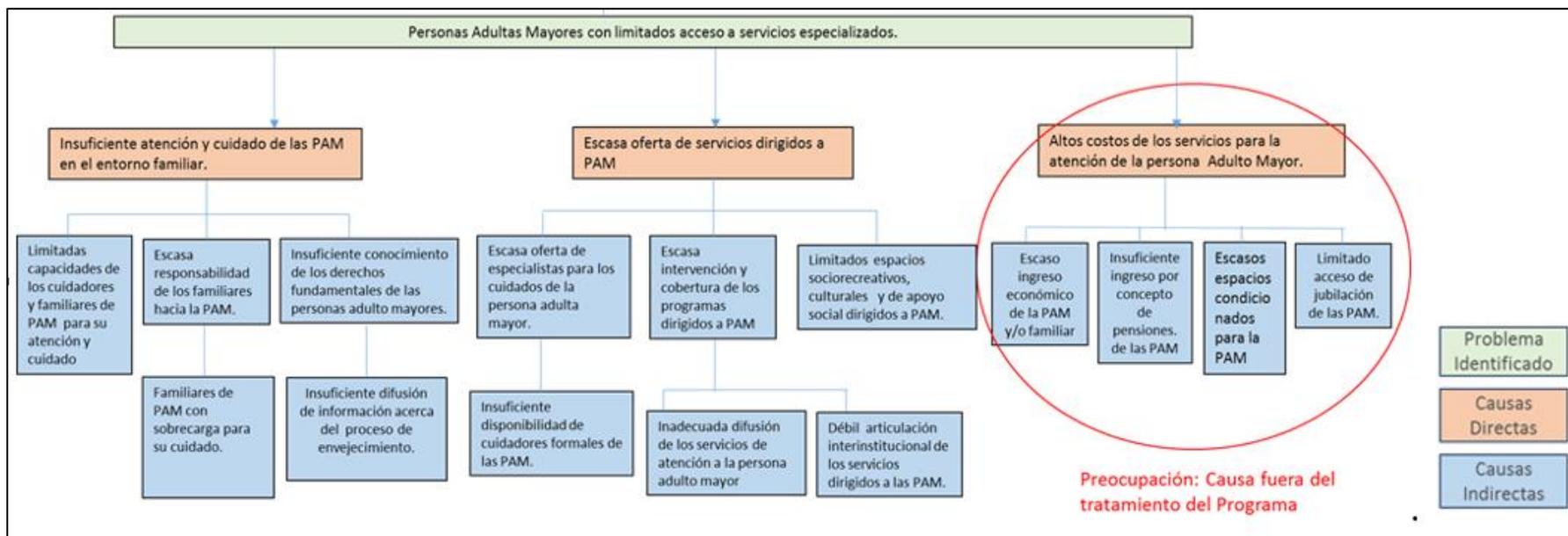


Figura E2: Organigrama del Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables



ANEXO F: Árbol de problemas

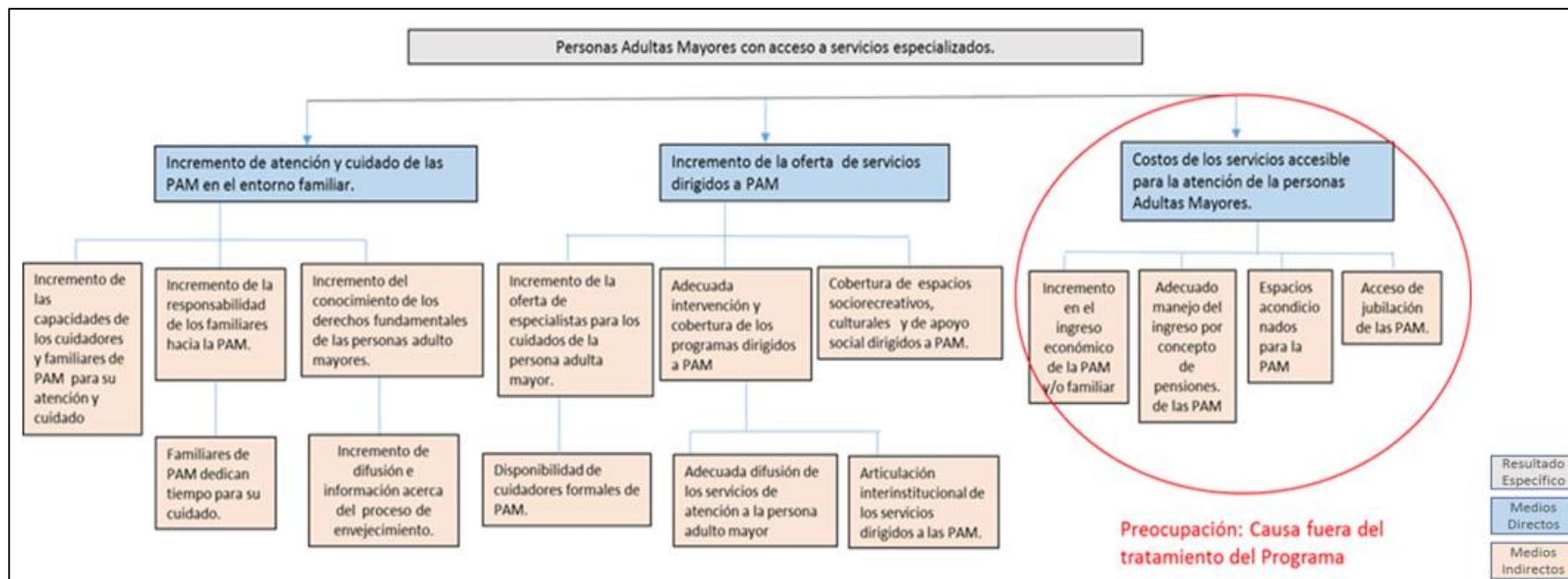
Figura F1: Árbol de problemas



(Fuente: MIMP, 2018b)

ANEXO G: Árbol de medios

Figura G: Árbol de medios



Fuente: MIMP (2018b)